



# GUIA

PARA ALCALDES Y CONCEJALES



DIPUTACION D ZARAGOZA

Guía de Administración local  
para alcaldes y concejales

Guía de Administración local para alcaldes y concejales  
Diputación Provincial de Zaragoza

Coordinador: José Javier Muñoz Casas

Depósito legal: Z-218-2019

Maquetación e impresión: Imprenta Provincial

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación.

Las Diputaciones Provinciales del siglo XXI están llamadas a cumplir una función esencial que justifica su existencia: la asistencia a los municipios de su ámbito territorial.

Los municipios, especialmente los de menor población, necesitan ayuda para poder prestar los servicios básicos que la Ley les encomienda. Sin esa ayuda, sus competencias no son reales, no se pueden desarrollar de verdad.

Las Diputaciones prestan asistencia económica, técnica y jurídica. La asistencia económica es fundamental. Los recursos de los Ayuntamientos pequeños son escasos, por ello los planes provinciales proporcionan los fondos necesarios para poder acometer todos aquellos gastos, ya sean de inversión o corrientes, que por sí mismos no podrían afrontar. La Diputación de Zaragoza lo hace a través de un Plan Unificado de Subvenciones (PLUS) que permite que cada Ayuntamiento decida con autonomía en qué gasta las cantidades que le corresponden en función de criterios objetivos.

La asistencia técnica suple la carencia de medios personales y materiales en las pequeñas entidades locales.

La asistencia jurídica refuerza su capacidad de actuación y les facilita el apoyo imprescindible para que las distintas acciones y procedimientos se desarrollen con la máxima seguridad dentro de las normas vigentes.

Para ser alcalde, alcaldesa o concejal no es necesario ser un experto en leyes, como tampoco es necesario ser experto en arquitectura, en ingeniería o en cualquier otra ciencia o disciplina. Para ser cargo electo municipal únicamente se requiere tener voluntad de servicio a la comunidad local.

Los alcaldes, alcaldesas y concejales cuentan con el asesoramiento de los funcionarios municipales, especialmente, en los municipios pequeños, del secretario-interventor y, además, como ya se ha dicho, con la asistencia de la Diputación Provincial.

En esa línea de asistencia, para reforzar el asesoramiento, ponemos a disposición de los miembros de las Corporaciones Locales de la provincia de Zaragoza la presente *Guía de Administración local*, con la idea de que les sirva de auxilio y apoyo en el ejercicio de sus cargos. La *Guía* ha sido redactada por expertos profesionales, todos ellos funcionarios de la Diputación Provincial de Zaragoza, especialistas en cada una de las materias, y contiene una descripción básica de las principales normas que afectan al funcionamiento de los Ayuntamientos.

Os hacemos llegar esta *Guía* con el deseo de que resulte de vuestro interés y pueda seros útil en el día a día del Ayuntamiento.

JUAN ANTONIO SÁNCHEZ QUERO  
*Presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza*



## ÍNDICE

<b>1. Régimen Local: organización y funcionamiento</b> .....	9
Blanca Gros Frauca	
<b>2. Estatuto de los miembros de las entidades locales</b> .....	23
Blanca Gros Frauca	
<b>3. Régimen de sesiones</b> .....	35
Jesús Colás Tenas	
<b>4. Las Diputaciones Provinciales y sus competencias. La cooperación con los municipios</b> .....	55
Gregorio Sánchez Torralba	
<b>5. Población y Demarcación Territorial</b> .....	63
Vicenta Colás Gil	
<b>6. La Administración Electrónica</b> .....	85
Vicenta Colás Gil	
<b>7. Protección de datos</b> .....	109
Vicenta Colás Gil	
<b>8. Transparencia</b> .....	135
Jesús Rubio Beltrán	
<b>9. Patrimonio</b> .....	151
M. <sup>a</sup> Soledad Herranz Francos	
<b>10. Contratación</b> .....	171
M. <sup>a</sup> del Monte Carmelo Costa Pallarés / Sofía Altemir Fumanal	
<b>11. Transferencias y Subvenciones</b> .....	189
José Javier Muñoz Casas	
<b>12. Servicios Públicos</b> .....	201
Pedro Luis Martínez Pallarés	
<b>13. Recursos humanos</b> .....	213
Amelia Molina Guimerá	

<b>14. Urbanismo y licencias-comunicaciones</b> .....	229
Azucena Pinilla Irigaray	
<b>15. Recursos de las Haciendas Locales y Ordenanzas Fiscales</b> .....	257
Rosario Labaila Sancho	
<b>16. Presupuestos</b> .....	279
José Javier Muñoz Casas	
<b>17. Estabilidad Presupuestaria y regla de gasto</b> .....	295
Pilar Santafé Pomed	
<b>18. Control interno y rendición de cuentas</b> .....	313
Rosario Labaila Sancho	
<b>19. Operaciones de crédito</b> .....	333
José Javier Muñoz Casas	
<b>20. Tesorería y recaudación</b> .....	345
Luis Manuel López-Montoto Pérez	
<b>21. Jurisprudencia sobre materias de Administración Local</b> .....	365
Jesús Royo Crespo	

**CAPÍTULO 1**

**RÉGIMEN LOCAL:  
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**





# 1. Régimen Local: Organización y funcionamiento

*Blanca Gros Frauca*

*Secretaria-Interventora del Servicio Cuarto Espacio de la Diputación Provincial de Zaragoza*

## SUMARIO

Introducción.

1. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local como norma institucional local.
2. La organización de las Entidades Locales.
3. Los regímenes especiales.
4. Preguntas habituales sobre organización y funcionamiento.

## INTRODUCCIÓN

Las entidades locales son, dentro de la estructura territorial del Estado, el escalón más próximo al ciudadano. Detrás de cada entidad local existe una administración pública, si bien, para diferenciarlas de las administraciones autonómica y estatal, dichas entidades se agrupan bajo la denominación de administración local.

La Constitución Española de 1978 dedica su Título X a la Organización Territorial del Estado y de sus veintinueve artículos únicamente cuatro se refieren a la administración local.

Bajo la denominación de entidades locales se agrupan estructuras muy diferentes. Municipio y Provincia son entes territoriales de gran riqueza histórica que han pasado por numerosas vicisitudes hasta el actual modelo local. Las Comarcas tienen en Aragón la condición de entidades locales territoriales y son también entes locales las mancomunidades, las áreas metropolitanas, entidades consuetudinarias como las Comunidades de Villa y Tierra, así como determinadas entidades locales menores.

El municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El modelo municipal actual parte de la Constitución Española de 1978, que incorporó el principio de autonomía local proclamado en su artículo 137.

En la Carta Europea de Autonomía Local se describe la autonomía local como *«el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes»*.

Pero concretar el contenido de dicha autonomía no será tarea fácil, pues no queda predeterminado en nuestra Constitución y corresponde al legislador ordinario ir configurándolo, con el límite de mantener aquellos elementos esenciales y un núcleo primario de autogobierno que haga reconocible a la administración local *«So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno»* (Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001).

Otro rasgo esencial de nuestro modelo municipal se recoge en el artículo 140 de la Constitución, que declara lo siguiente:

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

Así, los Alcaldes y Concejales, elegidos democráticamente, quedan vinculados directamente con el gobierno y la administración. Nuestra constitución está declarando una verdadera sustancia política de las entidades locales que despliegan su actividad más allá de la esfera de lo administrativo.

Cuando se distingue entre gobierno y administración local se hace referencia a la toma de decisiones políticas, propias del gobierno, mientras que la administración se refiere a actuaciones de gestión sin ese contenido político. Para diferenciar ambas funciones puede servir de ejemplo la situación de una Corporación Local que ha finalizado su mandato y continúa «en funciones». En estos períodos, la legislación electoral limita las funciones de la Corporación a las de administración ordinaria.

Continuando con el análisis del artículo 140 de la Constitución, nos detenemos en la personalidad jurídica plena del municipio. La personalidad jurídica es una de las creaciones más relevantes del Derecho. Se trata de una ficción que equipara una organización a la persona natural. Mediante dicha ficción las personas jurídicas nacen, actúan y desaparecen como si de una persona física se tratara.

No se puede simplificar la organización municipal afirmando que se trata de la propia de una persona jurídica pública (en contraposición a la persona jurídica más frecuente del derecho privado, la sociedad mercantil) pero conviene recordar que el municipio también se crea y desaparece y, entre esos dos momentos, sus actuaciones se atribuyen al Ayuntamiento que lo gobierna y administra.

Un argumento que explica la personalidad jurídica de la entidad local es el hecho de que, con la entrada de nuevos concejales, no quede desvinculado el Ayuntamiento de los actos dictados por la anterior corporación. Ello es debido a que dichos actos se atribuyen a la persona jurídica, que no ha desaparecido, aunque hayan cambiado las personas físicas que la integran.

Entre las normas aplicables a las Entidades Locales (en adelante, EELL), a lo largo del capítulo se mencionarán las relativas a aspectos institucionales de su organización y funcionamiento (recordando que el capítulo II se dedica íntegramente al régimen de sesiones). De ellas se extrae un régimen jurídico complejo por la convivencia de grupos de normas estatales, autonómicas y locales.

Existe una normativa básica estatal para garantizar un régimen homogéneo en todas las entidades locales españolas. Además, aspectos concretos del régimen local se regulan por la legislación básica específica (como la de las haciendas locales) o por la común al resto de las Administraciones públicas (como el procedimiento administrativo, régimen jurídico de los actos locales o contratación).

Entre este grupo de leyes estatales, con las que se garantiza un núcleo regulador uniforme a todos los municipios españoles, destacamos:

—La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) que regula las elecciones locales incluido el acceso y pérdida de los cargos de concejal y Alcalde, sus incompatibilidades y causas de inelegibilidad.

—La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) que sobrepasa el campo de lo organizativo para entrar en las competencias locales, las reglas de la actividad pública local y el régimen de medios personales y materiales de las entidades locales.

Otro grupo de regulación lo forma la normativa autonómica, resultado de las competencias en materia local de la Comunidad Autónoma de Aragón contenidas en La ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuyo artículo 71 apartado 5º reconoce que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:

*«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 estos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».*

Este grupo normativo convive con las normas básicas del Estado que dotan un régimen común a todos los municipios españoles, pero dicho régimen puede completarse por el legislador autonómico y adaptarlo a las peculiaridades de cada comunidad. En Aragón deben conocerse las siguientes leyes:

—La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón responde a ese régimen jurídico completado por las Cortes de Aragón (en adelante LALA).

—La Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Concejos Abiertos de Aragón.

Por último, junto a las leyes y reglamentos estatales o autonómicos, la autonomía municipal proclamada por la Constitución implica que exista una normativa local cuya regulación corresponda a cada entidad local. Ni el legislador estatal ni el autonómico deben inmiscuirse en este reducto de poder normativo del que dispone cada entidad local (así, ni el Estado ni la Comunidad Autónoma pueden decidir la imposición y regulación de determinados tributos). En materia de organización y régimen jurídico resultan esenciales:

Los reglamentos orgánicos municipales que desarrollan las especialidades locales, cuya su aprobación desplazará al Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, únicamente de aplicación supletoria en los municipios aragoneses en casos de vacío normativo de la norma estatal y autonómica.

## **1. LA LEY 7/1985, DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL COMO NORMA INSTITUCIONAL LOCAL**

Del complejo normativo aplicable en las entidades locales aragonesas destaca la Ley 7/1985, por su naturaleza de norma institucional local cuya regulación sobrepasa lo puramente organizativo y de funcionamiento, para penetrar en el campo de las competencias de las entidades locales, las reglas de la actividad pública y el régimen de los medios personales y materiales.

mayoritariamente, la regulación de la Ley responde a las peculiaridades de las entidades locales, pero otro contenido entronca con esa naturaleza de administración pública.

Así, en su calidad de Administración pública de carácter territorial, la LRBRL en su artículo 4.1 reconoce una serie de potestades que corresponden al Municipio y entes locales territoriales. Se trata de las siguientes:

*a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.*

*b) Las potestades tributaria y financiera.*

*c) La potestad de programación o planificación.*

*d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.*

*e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.*

*f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.*

*g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.*

*h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes».*

Asimismo, el artículo 5 declara que para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

Nos encontramos, hasta ahora, con un conjunto de potestades exorbitantes propias de las administraciones territoriales y que las colocan en una posición preeminente frente a los ciudadanos (que no pueden expropiar, ni establecer impuestos o sancionar) pero con contrapartidas como las obligaciones de la administración de servir con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. No se trata de meros principios retóricos, los tribunales controlarán la legalidad de los acuerdos y actos de las Entidades locales (artículo 6 de la LRBRL).

Hemos mencionado que la LRBRL se adentra en las competencias de las entidades locales. Sobre ellas ha influido la última reforma de calado de esta ley a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)

La Ley 27/2003 pretendía acotar las competencias municipales bajo la premisa recogida en su exposición de motivos de *«una administración, una competencia»*, y redactó un artículo 25 que pretendía limitar las competencias municipales acotando los servicios y actividades a prestar y promover por los municipios.

En concreto, la redacción vigente del artículo 25.2 de la LRBRL dispone que

*«El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*

*a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.*

*b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.*

- c) *Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
- d) *Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.*
- e) *Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.*
- f) *Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.*
- g) *Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.*
- h) *Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.*
- i) *Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.*
- j) *Protección de la salubridad pública.*
- k) *Cementerios y actividades funerarias.*
- l) *Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.*
- m) *Promoción de la cultura y equipamientos culturales.*
- n) *Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.*
- ñ) *Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

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

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

*Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.*

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

Además, fue suprimido el artículo 28 de la LRBRL que permitía a los municipios realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Y, para cerrar el círculo, el artículo 7.4 de la Ley añadió la siguiente exigencia:

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

Esta reforma de la Ley de Bases de Régimen Local fue muy contestada por las entidades locales españolas y objeto de varios recursos de inconstitucionalidad, incluido un recurso en defensa de la autonomía local que anuló determinados preceptos introducidos por la LRSAL. Los artículos 7.4 y 25.2 antes reproducidos fueron declarados constitucionales si bien sujetos a una determinada interpretación.

El artículo 25 se declaró constitucional pero siempre debe interpretarse como un «mínimo básico» de competencias municipales que puede ampliarse por ley estatal o autonómica.

Tampoco ha sido anulado el apartado 4 del artículo 7, que exige los informes de no existencia de duplicidad y de sostenibilidad financiera de otra administración diferente de la local cuando pretende ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. No obstante, la interpretación del artículo 25 como un mínimo de atribuciones y no un máximo competencial, ha reducido el número de actividades y servicios cuya prestación por los Ayuntamientos requieren de esos informes.

Con el anterior ejemplo observamos que la Ley 7/85 no evita trazar las relaciones de las Corporaciones Locales con la Administración Estatal y Autonómica. Dichas relaciones, en coherencia con el nuevo modelo de autonomía local de la Constitución Española, ya no son de jerarquía (recordemos que en el modelo previo a la constitución el Alcalde era también un delegado del gobierno central en el municipio) sino de competencia, aunque existan preceptos que puedan generar confusión.

La Comunidad Autónoma de Aragón conserva, por ejemplo, controles específicos para determinados acuerdos locales relativos a venta del patrimonio u operaciones de crédito. Se trata de una tutela administrativa requerida para la eficacia de esos acuerdos. Estos controles se consideraron por el Tribunal Constitucional no contrarios a la autonomía local dada la relevancia de los asuntos y que, en cualquier caso, deben ejercerse por el órgano de tutela analizando cada acto concreto, sin sustituir la capacidad de decisión de la entidad local.

Por último, recordemos que la LRBRL contempla una obligación de las entidades locales de comunicar sus actos y acuerdos a la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma que también afecta a las relaciones ínter administrativas. En este sentido, su artículo 65 establece:

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

*2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.*

*3. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de tal naturaleza señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello.*

*4. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá también impugnar directamente el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de formular requerimiento, en el plazo señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción».*

En términos similares se pronuncian los artículos 145 y siguientes de la LALA, pero en este caso no se establecen controles administrativos, sino que se está otorgando legitimación a las Comunidades Autónomas y al Estado para recurrir ante los tribunales de justicia determinados actos y acuerdos locales que resulten contrarios a derecho. Podríamos afirmar que refuerzan la obligación de toda entidad local de someter su actuación a la Ley.

## 2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

La organización administrativa, el territorio y la población, son los tres elementos claves de un municipio.

Al analizar la organización de las entidades locales nos referiremos a la del municipio, por tratarse de la entidad básica en nuestro ordenamiento jurídico. No obstante, la explicación puede servir igualmente para el resto de entidades locales.

Cuando utilizamos la palabra organización nos referimos a un conjunto de órganos que tomarán decisiones en función del poder que tengan atribuido (competencia en términos jurídicos) pero esas decisiones no se imputarán a cada órgano. Alcalde y Pleno son órganos diferentes, pero sus actos o acuerdos se imputan al Ayuntamiento.

Hemos mencionado una distinción esencial en cualquier organización administrativa, la existencia de órganos unipersonales (los que ocupa una única persona física) y órganos colegiados (formados por varias personas físicas), como el Pleno, que integra a todos los concejales de Corporación.

La Ley 7/1985, establece una organización obligatoria que debe existir en todos los municipios españoles y una organización complementaria en referencia a la que únicamente existirá en determinadas entidades locales o cuando así lo determine la propia Corporación.

«Artículo 20.

1. La organización municipal responde a las siguientes reglas:

a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos.

b) La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.

c) En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno.

d) La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en los municipios señalados en el título X, y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su Reglamento orgánico.

e) La Comisión Especial de Cuentas existe en todos los municipios, de acuerdo con la estructura prevista en el artículo 116.

2. Las leyes de las comunidades autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria a la prevista en el número anterior.

3. Los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las leyes de las comunidades autónomas a las que se refiere el número anterior».

De conformidad con el anterior artículo, Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Pleno existen en todos los municipios españoles. Asimismo, en todos los Ayuntamientos existirá la Comisión Especial de Cuentas y Hacienda.

Las Juntas de Gobierno existirán necesariamente en los municipios de población superior a 5.000 habitantes y en municipios de menor población que lo hayan regulado en su reglamento orgánico o acordado por el pleno de la Corporación.

Las llamadas Comisiones informativas son órganos que la legislación autonómica puede sustituir por otra forma organizativa. En Aragón se han desarrollado con la LALA, que mantiene su existencia necesaria en los municipios de población superior a 5.000 habitantes y en aquellos de menor población que lo hayan regulado en su reglamento orgánico o mediante acuerdo de pleno.

La organización municipal complementaria puede configurarse a través de la legislación autonómica y de cada reglamento orgánico municipal. En la mayoría de los municipios aragoneses no existe dicho reglamento, por lo que resultará de aplicación el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF). Su artículo 39 establece que, una vez constituido el Pleno y elegido el Alcalde, este convocará la sesión o sesiones extraordinarias del Pleno, dentro de los treinta días siguientes al de la constitución, a fin de resolver sobre las materias organizativas. En esas sesiones se complementa el sistema organizativo decidiendo, por ejemplo, la creación, número y composición de las Comisiones informativas.

Estudiaremos a continuación las características principales de los órganos necesarios y de los más relevantes de los órganos complementarios. Tras esta exposición del régimen general de las entidades locales se resumen las especialidades organizativas derivadas del régimen especial de los Concejos Abiertos y el de Grandes Ciudades.

### 2.1 El Alcalde

Es el órgano ejecutivo por excelencia que preside la Corporación, dirige el gobierno y la administración municipales y representa al Ayuntamiento (artículo 21 apartado 1, letras a) y b) de la LRRL). Se trata de un órgano unipersonal que existe en todos los municipios españoles.

El Alcalde es elegido, entre los concejales de cada municipio, siguiendo la legislación electoral. El artículo 196 de la LOREG establece que el titular del órgano de la Alcaldía será elegido, en la misma sesión de constitución de la Corporación, siguiendo estas reglas:

— Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezen sus correspondientes listas.

— Será proclamado Alcalde aquel que obtenga la mayoría absoluta de los votos de los Concejales.

— Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta será proclamado Alcalde aquel Concejale que encabece la lista que haya obtenido el mayor número de votos populares en el correspondiente municipio, resolviéndose por sorteo los empates que puedan producirse.

Este régimen tiene excepciones reconocidas en el propio artículo, como las de los municipios con población entre 100 y 250 habitantes, en los que podrán ser candidatos todos los Concejales y será elegido Alcalde aquel que obtenga la mayoría absoluta, o, en su defecto, el que hubiera obtenido más votos populares. Lo anterior deriva del sistema mayoritario o denominado comúnmente de «listas abiertas» de elección de concejales en estas circunscripciones. Este sistema permite que quien encabeza una lista electoral puede obtener menos votos que los siguientes candidatos del mismo partido.

Y, por supuesto, no se aplica esta elección del Alcalde en los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto. En estos municipios, de conformidad con el artículo 179.2 de la LOREG, los votantes de cada municipio eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario. En este especial régimen, las atribuciones propias del pleno las asume una asamblea vecinal en la que se integran todos los electores.

#### 2.1.1 Sistema de votación para la elección

El sistema de votación para elegir al alcalde es un asunto conflictivo cuya falta de regulación genera interpretaciones dispares en cada entidad local. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local publicada en el BOE del 3 de abril, dispone en su artículo 19.2 que:

«Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el Alcalde es elegido por los Concejales, o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general».

La Ley Orgánica de Régimen Electoral General publicada el 20 del junio del mismo año de 1985, regula la elección del Alcalde pero no se pronuncia sobre el sistema de votación.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF) es aprobado en 1986, adaptado a la LRBRL, y su artículo 102 apartado 3 dispone lo siguiente:

*«La votación secreta solo podrá utilizarse para elección o destitución de personas».*

Vemos como un asunto de tal trascendencia queda a disposición de cada Corporación Local, que puede regular el sistema de votación en la elección del Alcalde en su reglamento orgánico (de hecho, es el sistema recogido en el reglamento orgánico del Ayuntamiento de Madrid) o aplicar supletoriamente este precepto del artículo 102 del ROF.

En defensa de utilizar el voto secreto se invoca, en nuestra opinión erróneamente, el artículo 70 de la LRBRL, que permite el debate y votación secretos de asuntos que puedan afectar a derechos fundamentales de los ciudadanos cuando se acuerde por mayoría absoluta. Otras interpretaciones apelan al voto secreto del artículo 5 de la LOREG.

En nuestra opinión, a falta de reglamento orgánico aplicable, se puede apelar al 102.3 del ROF sin requerir de mayoría cualificada, pero debemos añadir que la doctrina mayoritaria defiende la necesidad de una votación pública y con llamamiento nominal a cada concejal, doctrina afianzada por la exigencia de este tipo de votación en el artículo 22 de la LRBRL para la destitución del alcalde a través de la moción de censura o la cuestión de confianza.

Así, SALANOVA ALCALDE, en la primera edición de su *Manual sobre Organización y Funcionamiento de los Municipios* considera *«congruente con nuestro sistema democrático que la elección del Alcalde se efectúe mediante votación pública y llamamiento nominal, en forma análoga y por idénticas razones aplicables a la moción de censura y la cuestión de confianza»* y continúa el autor argumentando que *«dada la importancia política de la elección del alcalde no resulta defendible que puedan quedar ocultos a ojos del electorado y de los ciudadanos los apoyos con que cuenta el elegido».*

### 2.1.2. El cese del Alcalde

El Alcalde puede dejar de serlo por diferentes causas, entre ellas la renuncia voluntaria al cargo (que no implica necesariamente la pérdida de la condición de concejal) y la pérdida de su condición de concejal por fallecimiento, incapacidad o renuncia. Analizamos la moción de censura y la cuestión de confianza que son específicas del cargo y proceder del mismo pleno que en su día lo eligió.

#### Moción de censura

La moción de censura al Alcalde es una facultad de los concejales vinculada al núcleo de su función representativa. Es el máximo ejemplo del control que el Pleno ejerce sobre los órganos de gobierno y que, de prosperar, supone el cambio de titular en la Alcaldía.

La moción de censura, requiere el acuerdo de la mayoría absoluta legal de los miembros de la Corporación, la existencia de un candidato a Alcalde alternativo (que en este caso no es necesario que encabece una lista electoral) y otros requisitos de presentación y tramitación regulados en el artículo 197 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los siguientes términos:

*«Moción de censura del Alcalde.*

*1. El Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura, cuya presentación, tramitación y votación se regirá por las siguientes normas:*

*a) La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier Concejal cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.*

*En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.*

*Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato.*

*b) El escrito en el que se proponga la moción de censura deberá incluir las firmas debidamente autenticadas por Notario o por el Secretario general de la Corporación y deberá presentarse ante este por cualquiera de sus firmantes. El Secretario general comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en este artículo y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa.*

*c) El documento así diligenciado se presentará en el Registro General de la Corporación por cualquiera de los firmantes de la moción, quedando el Pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. El Secretario de la Corporación deberá remitir notificación indicativa de tal circunstancia a todos los miembros de la misma en el plazo máximo de un día, a contar desde la presentación del documento en el Registro, a los efectos de su asistencia a la sesión, especificando la fecha y hora de la misma.*

*d) El Pleno será presidido por una Mesa de edad, integrada por los concejales de mayor y menor edad de los presentes, excluidos el Alcalde y el candidato a la Alcaldía, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación, quien acreditará tal circunstancia.*

*e) La Mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura, constatando para poder seguir con su tramitación que en ese mismo momento se mantienen los requisitos exigidos en los tres párrafos del apartado a), dando la palabra, en su caso, durante un breve tiempo, si estuvieren presentes, al candidato a la Alcaldía, al Alcalde y a los Portavoces de los grupos municipales, y a someter a votación la moción de censura.*

*2. Ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura. A dichos efectos no se tomarán en consideración aquellas mociones que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos previstos en la letra b) del apartado 1 de este artículo.*

*3. La dimisión sobrevenida del Alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura.*

*4. En los municipios en los que se aplique el régimen de concejo abierto, la moción de censura se regulará por las normas contenidas en los dos números anteriores, con las siguientes especialidades:*

*a) Las referencias hechas a los concejales a efectos de firma, presentación y votación de la moción de censura, así como a la constitución de la Mesa de edad, se entenderán efectuadas a los electores incluidos en el censo electoral del municipio, vigente en la fecha de presentación de la moción de censura.*

*b) Podrá ser candidato cualquier elector residente en el municipio con derecho de sufragio pasivo.*

*c) Las referencias hechas al Pleno se entenderán efectuadas a la Asamblea vecinal.*

*d) La notificación por el Secretario a los concejales del día y hora de la sesión plenaria se sustituirá por un anuncio a los vecinos de tal circunstancia, efectuado de la forma localmente usada para las convocatorias de la Asamblea vecinal.*

*e) La Mesa de edad concederá la palabra solamente al candidato a la Alcaldía y al Alcalde.*

*5. El Alcalde, en el ejercicio de sus competencias, está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la Corporación a asistir a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura y a ejercer su derecho al voto en la misma. En especial, no son de aplicación a la moción de censura las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.*



*6. Los cambios de Alcalde como consecuencia de una moción de censura en los municipios en los que se aplique el sistema de concejo abierto no tendrán incidencia en la composición de las Diputaciones Provinciales».*

De esta regulación de la moción de censura destacamos la vigencia de una convocatoria automática de la sesión, supletoria de la que realice el alcalde, en respuesta del legislador a prácticas fraudulentas, como no convocar la sesión, dimitir tras la presentación de la moción, u otras con los que algunos alcaldes sujetos a moción obstaculizaban el desarrollo de la sesión.

Para favorecer la estabilidad de los gobiernos locales se limita a una el número de mociones de censura que puede suscribir un mismo concejal durante el mismo mandato. Dentro de este límite no computan las presentadas que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos exigibles.

La moción de censura implica un acto de elección de un nuevo cargo que sustituirá al censurado, por lo que no son de aplicación, al igual que en la elección del Alcalde, las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.

Pero, sin duda, el más controvertido de los requisitos de la moción de censura de los reproducidos es el denominado por el Tribunal Constitucional como quórum «de procedibilidad», recogido en el artículo 197.1 apartado a) y que incrementa la mayoría absoluta para proponer y tramitar una moción de censura cuando alguno de los concejales firmantes de la misma formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde, o haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato.

Así, aunque la votación de la moción exige el voto favorable de la mayoría absoluta legal del número de miembros del Pleno, para proceder a su tramitación no «suman» las firmas de los llamados concejales tráfugas.

Este incremento fue introducido por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, de modificación de la LOREG y pretendía favorecer la estabilidad de los gobierno locales y dificultar al máximo que prosperaran mociones de censura contaminadas con firmas de quienes pudieran haber incurrido en conductas propias del transfuguismo.

Pero el quórum reforzado entre los firmantes de una moción de censura se ha considerado por el Tribunal Constitucional una vulneración del derecho fundamental a la participación política del artículo 23.2 de la CE para aquellos concejales que hayan abandonado su grupo político inicial, pues, tal como fundamenta el Tribunal, el cese de la relación de un concejal con su partido no necesariamente responde a una defraudación de la voluntad popular o a una búsqueda la desestabilización de la dinámica municipal.

Así se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 151/2017, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero del artículo 197.1 a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, si bien pospone los efectos de dicha nulidad hasta la convocatoria de un nuevo proceso de elecciones locales.

#### *Cuestión de confianza.*

En el artículo 197 bis de la LOREG introdujo la posibilidad de que el Alcalde pueda plantear al Pleno una cuestión de confianza vinculada a la aprobación o modificación de asuntos relevantes para la vida local.

Recoge este precepto una tendencia de los últimos años que COLÁS xxxx ha denominado una aproximación de los gobierno locales al «régimen parlamentario» e implica incremento de las semejanzas con los gobiernos autonómicos y estatales. Un ejemplo de este nuevo régimen son las competencias que, residenciadas en el Pleno, van recayendo en la Alcaldía en las sucesivas modificaciones de la Ley de Bases de Régimen Local. Otros ejemplos muy gráficos los encontramos en la denominación que tiene la Junta de Gobierno en las grandes ciudades. La de Zaragoza utiliza el nombre de «Gobierno de Zaragoza» y los concejales delegados de esta gran ciudad son «Consejeros delegados», mientras que sus tenientes de Alcalde son llamados vicealcaldes. ¿Provoca esto confusión? Creemos que sí, pero en la intención del legislador está el que las grandes ciudades se pareciesen cada día más a las comunidades autónomas, si bien será imposible saltar una barrera esencial de las entidades locales, al no poder legislar.

La cuestión de confianza se planteará al Pleno vinculada a la aprobación o modificación de alguno de los siguientes asuntos:

- a) Los presupuestos anuales.
- b) El Reglamento Orgánico.
- c) Las ordenanzas fiscales.
- d) La aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal.

Se podrá presentar moción de confianza por el Alcalde ante el Pleno que lo eligió cuando un acuerdo previo sobre las materias citadas no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

En caso de que el acuerdo al que se vincula la confianza no obtuviera el número necesario de votos, el Alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo.

A diferencia de la moción de censura, el triunfo de una moción de confianza no supone un nuevo Alcalde, sino el cese del que ha perdido la confianza. En otra sesión, convocada automáticamente para el décimo día hábil siguiente, se procederá a la elección de un nuevo Alcalde.

Destacaremos la excepción a esta regla cuando el asunto que no obtenga esa mayoría sea la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, pues se entenderá otorgada la confianza y aprobado el presupuesto si, en el plazo de un mes desde que se rechazó la cuestión de confianza, no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a persona titular de la Alcaldía, o si esta no prosperase.

El número de mociones de confianza que un Alcalde puede presentar al Pleno está limitado a una por año, contado desde el inicio de su mandato, y no podrá ser más de dos durante la duración total del mismo. Tampoco podrá plantearse la cuestión de confianza en el último año de mandato de cada Corporación.

#### *2.1.3. Competencias del Alcalde*

Para afirmar que el Alcalde es el órgano ejecutivo por excelencia en los municipios españoles, basta recordar las atribuciones que ostenta y recoge el artículo 21 de la Ley 7/85.

*«1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:*

- a) *Dirigir el gobierno y la administración municipal.*
- b) *Representar al Ayuntamiento.*
- c) *Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en esta ley y en la legislación electoral general, de la Junta de Gobierno Local, y de cualesquiera otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con voto de calidad.*

d) *Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.*

e) *Dictar bandos.*

f) *El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquellas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10%*

de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas ; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

g) Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.

h) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre. Esta atribución se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 99.1 y 3 de esta ley.

i) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.

j) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.

k) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.

l) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía.

m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.

n) Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.

o) La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto.

q) El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

r) Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.

s) Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

2. Corresponde asimismo al Alcalde el nombramiento de los Tenientes de Alcalde.

3. El Alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local, decidir los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, y las enunciadas en los párrafos a), e), j), k), l) y m) del apartado 1 de este artículo. No obstante, podrá delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de las atribuciones contempladas en el párrafo j)».

Pero esta relación no agota las competencias de Alcaldía. Así, las referidas a contratación y patrimonio han desaparecido de este precepto y se regulan actualmente en la legislación de contratos (en una disposición adicional). Tampoco se incluyen en este artículo 21 las atribuciones para concertar determinadas operaciones de crédito a corto y largo plazo, que se regulan en la Legislación de Haciendas Locales.

Ya hemos mencionado la aproximación al régimen parlamentario de los gobiernos locales y el incremento de las competencias de la alcaldía frente al Pleno. Esta tendencia también favorece la gobernabilidad del municipio. Un ejemplo de lo anterior es que en la redacción de 1985 de la Ley de Bases de Régimen Local se atribuía al pleno toda enajenación de patrimonio u operación de crédito, cuando actualmente las de menor trascendencia se atribuyen al Alcalde.

La delegación de las competencias del Alcalde se regula en el último apartado del artículo 21 y la mayoría de sus atribuciones son delegables en otros órganos municipales. No obstante, existe un reducto de competencias indelegables, entre ellas, convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno, dirimir los empates con el voto de calidad y ostentar la jefatura superior de todo el personal.

## 2.2. El Teniente de Alcalde

En todo Ayuntamiento existirán Tenientes de Alcalde que sustituyen al Alcalde, en la totalidad de sus funciones, por orden de nombramiento, en caso de vacante, ausencia o enfermedad.

Esta definición la contienen el artículo 23 de la LRRL y, en términos similares, el 32 y 33 de la LALA

Los Tenientes de Alcalde son designados y cesados libremente por el Alcalde entre los miembros de la Junta de Gobierno y, donde esta no exista, entre los concejales. Su número no puede exceder del tercio del número legal de los miembros de la Corporación.

Este órgano necesario existe en todos los municipios españoles, en respuesta a situaciones en las que la alcaldía está vacante o existe algún impedimento para ejercer sus funciones.

Además, el Alcalde puede delegarles el ejercicio de determinadas atribuciones, cuando no exista la Junta de Gobierno. Lo anterior debe diferenciarse de posibles delegaciones especiales que, para cometidos específicos, puede realizar la alcaldía en favor de cualesquiera concejales, aunque no pertenecieran a la junta de gobierno (serán los llamados concejales delegados).

Pero es importante distinguir una mera delegación de competencias de las que son atribuciones esenciales del Teniente de Alcalde. La delegación de atribuciones en las administraciones públicas se regula en los artículos 8 y 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de Sector Público, e implica que el titular de un órgano administrativo permite voluntariamente ejercer su poder de decisión y actuación a otro órgano distinto. La voluntad del delegante es un elemento esencial. Cuando el Alcalde delega, manifiesta esta voluntad de forma expresa y con publicidad. Por el contrario, el Teniente de Alcalde ejerce automáticamente las competencias del Alcalde (incluidas aquellas que no pueden delegarse) como mecanismo legal de respuesta ante impedimentos del Alcalde para ejercer sus funciones.

El ROF contiene la regulación más detallada de las tenencias de Alcaldía este órgano en sus artículos 46 y 47 y 48, de los cuales destacamos lo siguiente:

En el artículo 46 se indica que su nombramiento y cese requiere de resolución del Alcalde, de la que se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre, notificándose, además, personalmente a los designados. Tales actos se publicarán en el *Boletín Oficial de la Provincia*, sin perjuicio de su efectividad desde el día siguiente de la firma de la resolución por el Alcalde, si en ella no se dispusiera otra cosa.

El apartado 2 del artículo 47 especifica que:

«En los casos de ausencia, enfermedad o impedimento, las funciones del Alcalde no podrán ser asumidas por el Teniente de Alcalde a quien corresponda sin expresa delegación,...



*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el Alcalde se ausente del término municipal por más de veinticuatro horas, sin haber conferido la delegación, o cuando por causa imprevista le hubiere resultado imposible otorgarla, le sustituirá, en la totalidad de sus funciones, el Teniente de Alcalde a quien corresponda, dando cuenta al resto de la Corporación.*

*Igualmente, cuando durante la celebración de una sesión hubiere de abstenerse de intervenir, en relación con algún punto concreto de la misma, el Presidente, conforme a lo prevenido en el artículo 76 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, le sustituirá automáticamente en la presidencia de la misma el Teniente de Alcalde a quien corresponda».*

El artículo 48, y para los supuestos de sustitución del titular de la alcaldía por razones de ausencia o enfermedad, limita la actuación del Teniente de Alcalde pues no podrá revocar las delegaciones que hubieran sido otorgadas con anterioridad.

El cargo de Teniente de Alcalde puede perderse por el cese, por renuncia expresa manifestada por escrito y por pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local.

### 2.3. La Junta de Gobierno Local

La Junta de Gobierno Local, anteriormente denominada Comisión de Gobierno, existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes. También en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno (artículo 20.1 b) de la LRBRL y 31 de la LALA).

Está integrada por el Alcalde, que la preside, y por concejales que son nombrados libremente por el Alcalde en un número no superior al tercio del número legal de miembros de la Corporación. Los tenientes de Alcalde formarán parte necesariamente de la junta de gobierno local.

Del nombramiento y cese de sus miembros, el Alcalde dará cuenta al Pleno. Tales actos se publicarán en el boletín oficial de la provincia.

La Junta es un órgano colegiado al que, según el artículo 23 de la LRBRL, le corresponden estas funciones:

- a) La asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.
- b) Las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes.

La asistencia al Alcalde es su función esencial e indelegable, lo que permite comprender que, aún tratándose de un órgano colegiado, en su composición no debe respetarse la proporcionalidad política existente en el Pleno. En ocasiones se ha definido a la Junta de Gobierno como una continuación del Alcalde.

Cuando asiste al Alcalde, sus reuniones no son públicas ni se aplicarán las normas de funcionamiento propias de los órganos colegiados. Se aplicarán dichas normas cuando la Junta ejerza competencias delegadas del Alcalde o Pleno. Además, cuando adopte acuerdos por delegación del Pleno, esta parte de la sesión será pública.

### 2.4. El Pleno

El Pleno es un órgano colegiado que existirá en todos los Ayuntamientos. Está integrado por todos los concejales que han resultado elegidos y lo preside el Alcalde.

El número de concejales de cada Pleno o número legal de miembros de cada Corporación, se determina en el artículo 179 de la LOREG en función de la población del municipio, siguiendo la siguiente escala:

Hasta 100 residentes	3
De 101 a 250	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25

De superarse las anteriores cifras de población se añadirá un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par (así se consigue que el pleno tenga un número legal de miembros impar).

La escala anterior no se aplica a los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto, dado que en ellos los electores eligen directamente al Alcalde.

*Si del Alcalde afirmamos que es el órgano que gobierna el Ayuntamiento y dirige la administración podemos afirmar que en el Pleno se reside especialmente la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que consagra el artículo 23.1 de la Constitución.*

#### 2.4.1 Competencias del Pleno

Podemos afirmar que en sus sesiones se toman las decisiones administrativas más relevantes de la Corporación, se controla al Alcalde y al equipo de gobierno y monopoliza la producción normativa. A esta conclusión se llega con la lectura de sus atribuciones contenida en el artículo 22 de la LRBRL, que dice:

«Artículo 22.

1. El Pleno, integrado por todos los Concejales, es presidido por el Alcalde.

2. Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones:

a) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.

b) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal; creación o supresión de municipios y de las entidades a que se refiere el artículo 45; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de este o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.

c) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.

d) La aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas.

e) La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

f) La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.

g) La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas.

h) El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones públicas.

i) La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.

j) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria.

k) La declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.

l) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.

m) La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto -salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior- todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

ñ) La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos.

p) Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.

q) Las demás que expresamente le confieran las leyes.

3. Corresponde, igualmente, al Pleno la votación sobre la moción de censura al Alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, y se rigen por lo dispuesto en la legislación electoral general.

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

El precepto no agota las atribuciones del Pleno. Como ejemplo puede citarse que la legislación contractual le atribuye las contrataciones de mayor valor y duración. También las relacionadas con la adquisición y venta de patrimonio municipal se regula en la legislación contractual. Sin olvidar los planes económico-financieros, cuya aprobación se atribuye al Pleno en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Del conjunto de sus atribuciones podríamos distinguir tres grupos:

— Vinculadas al control político del gobierno municipal.

— Asuntos de mayor trascendencia para el municipio, como el presupuesto.

— Aprobación de normativa municipal.

Al igual que el Alcalde, existe la prohibición de que el Pleno delegue determinadas competencias, como la aprobación de los presupuestos, ordenanzas, el reglamento orgánico, planeamiento urbanístico general, así como el control y fiscalización de la actividad desarrollada por el Alcalde y la Junta de Gobierno (artículos. 22.4, 33.4 y 123.3 LBRL). El resto de atribuciones son delegables en el Alcalde o la Junta de Gobierno Local.

Además, determinados asuntos de especial trascendencia atribuidos al pleno requieren para su adopción de acuerdo adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros. Están incluidos en el apartado 2 del artículo 47 de la Ley 7/85, a saber:

«Se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:

a) Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.

b) Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta ley.

c) Aprobación de la delimitación del término municipal.

d) Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.

e) Adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.

f) Aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación.

g) Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos.

h) Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.

i) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.

j) Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20% de los recursos ordinarios del presupuesto.

k) Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.

l) Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10% de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

ll) Los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.

m) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20% de los recursos ordinarios de su presupuesto.

n) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.

ñ) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.

o) Las restantes determinadas por la ley».

Las sucesivas modificaciones de la LRBRL desde el año 1985 han reducido las competencias propias del Pleno en favor de la Alcaldía. Esta tendencia, que ya hemos indicado, favorece la gobernabilidad de la entidad local, pero no ha vaciado de contenido ejecutivo al Pleno. Incluso en el régimen especial de las grandes ciudades, en las que el Pleno pierde atribuciones en favor de la Junta de Gobierno, sigue monopolizando la aprobación de normas y las funciones de mayor trascendencia para la comunidad vecinal, como la aprobación de los presupuestos.

Un intento reciente de restar al Pleno decisiones de calado se produjo a través de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya mencionada y que introdujo en la legislación básica la disposición adicional decimosexta en la que priorizaba la gobernabilidad de los municipios hasta el extremo de permitir, en determinados supuestos excepcionales, la aprobación del presupuesto municipal por la Junta de Gobierno Local. El precepto ya no está en vigor porque el Tribunal Constitucional declaró su inconstitucionalidad y lo anuló, pero conviene recordar la causa, pues vulneraba el principio democrático de la Constitución Española que garantiza que la colectividad política de un municipio someterá a un procedimiento democrático las decisiones de mayor trascendencia. Podría afirmarse que, dentro de la organización de un Ayuntamiento, es el Pleno el órgano de mayor vinculación con esa colectividad local a la que representan sus concejales.

### 2.5. Las Comisiones Informativas

Este órgano colegiado tiene por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno (artículos 20.1 c de la LRBRL y 35.1 LALA).

El Tribunal Constitucional ha definido a estas comisiones como una división interna del Pleno cuya función es preparar el trabajo de este órgano, que es el que adoptará las decisiones.

Existirán en los municipios de más de 5.000 habitantes y en los que cuenten con menor población cuando así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno. También el pleno decidirá el número y atribuciones de cada comisión. No son, como vemos, un órgano necesario sino complementario.

Todos los grupos políticos del Pleno tienen derecho a participar en las comisiones mediante la presencia de concejales en proporción a la representación política que tengan en el Pleno (artículo 20.1 c. LRBRL). Esto no sucede en la Junta de Gobierno porque su función esencial es la de asistir al alcalde y queda vinculada al equipo de gobierno. Las comisiones informativas permiten un estudio y análisis en profundidad de los asuntos que serán resueltos por el Pleno, por lo que la presencia en las mismas de todas las opciones políticas de la Corporación garantiza que habrán dispuesto del tiempo suficiente para estudiar en detalle cada asunto.

En ocasiones, la aritmética dificulta mantener esa proporción entre el Pleno y las comisiones informativas y surgen conflictos. Sucede cuando, por ejemplo, los grupos políticos son de un solo concejal o existen concejales no adscritos. En estos casos, para mantener la misma representación política que en el Pleno la única solución exacta sería reproducir su número de miembros, lo que impediría la asistencia a algunas comisiones y perderían eficacia, pues con ellas se pretende especializar por materias al Pleno. Otras soluciones en estos supuestos pasan por la sobre-representación de los grupos minoritarios o por mantener el equilibrio entre gobierno y oposición.

La LALA, da respuesta a estos conflictos al permitir en su artículo 35.2 el voto ponderado de los miembros de cada comisión en los siguientes términos:

*«Cuando por la composición de la Corporación no sea posible conseguir dicha proporcionalidad, podrá optarse bien por repartir los puestos de modo que la formación de mayorías sea la misma que en el Pleno, bien por integrar las Comisiones con un número de miembros igual para cada grupo, aplicándose el sistema de voto ponderado para la adopción de sus dictámenes»*

Con el voto ponderado cada miembro de una comisión emite un voto, pero su valor se incrementará hasta alcanzar el número de concejales de su grupo en el Pleno.

Otra polémica se ha creado con el intento de restricción de derechos en estos órganos a los concejales no adscritos, los cuales no se han integrado en el grupo del partido o coalición electoral por la que fueron elegidos o bien lo han abandonado a lo largo de su mandato. Surge la duda: ¿Puede restringirse su participación en las comisiones?

El Reglamento Orgánico de un Ayuntamiento madrileño les otorgaba voz pero no voto. Llevado el asunto ante el Tribunal Constitucional, este sentenció que no pueden restringirse facultades de los concejales que pertenecen al núcleo de la función representativa; entre ellas, participar en la actividad de control de gobierno, en las deliberaciones del Pleno, votar en los asuntos sometidos a decisión en dicho órgano, así como el derecho a obtener información necesaria para el ejercicio de dichas funciones.

Consideró el Tribunal que la pérdida de derechos económicos o de subvenciones por no pertenecer a un grupo no vulnera el derecho a ejercer su *ius in officium*, pero la pérdida del derecho a voto en una comisión informativa lesiona este derecho pues *«vacía de contenido el ejercicio del derecho que se les atribuye, y entorpece y dificulta la posterior defensa de sus posiciones políticas mediante la participación en las deliberación y la votación en los asuntos del Pleno, incidiendo, por ello, en el núcleo de las funciones de representación propias de cargo de concejal»*.

Las comisiones informativas, además de generales -como las que hemos explicado-, pueden ser especiales. En este último caso, se constituyen de forma temporal para tratar de temas específicos, y quedarán disueltas una vez emitan el informe o propuesta encomendados.

### 2.6. La Comisión Especial de Cuentas

En virtud de lo establecido en el artículo 20.1 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, la Comisión Especial de Cuentas es un órgano necesario de obligada existencia, cuya misión es el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno.

Las cuentas anuales deben someterse a informe de la Comisión Especial de Cuentas antes del 1 de junio. Esta Comisión presidida por el Alcalde ha de estar integrada por miembros de los distintos grupos políticos de la Corporación en proporción a su representación en el pleno.

El ROF permite, en caso de que se hayan creado comisiones informativas, la de cuentas funcione además como comisión informativa en materia de cuentas y hacienda, pero es una decisión del Pleno. De no acordarse lo anterior, la comisión tendrá encomendada exclusivamente la especial atribución de informar la cuenta general de cada ejercicio.

### 2.7.- Concejales Delegados

Son órganos complementarios cuya creación se ampara en el artículo 23 apartado 4 de la LRBRL, que permite al Alcalde delegar especialmente algunas de sus atribuciones en un concejal que no tiene obligación de pertenecer a la Junta de Gobierno o ser Teniente de Alcalde.

### 2.8. Órganos territoriales de gestión descentrada

Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorarla, los municipios podrán establecer, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, una serie de órganos de gestión descentrada (artículo 24.1 LRBRL).

La Ley Aragonesa de Administración Local ha regulado los anteriores órganos entre los que destacamos:

- Alcalde de Barrio. Regulado en el artículo 37 de la LALA. Se trata de un representante personal que nombra el Alcalde en los barrios separados del casco urbano que no estén constituidos en entidad local menor. El nombramiento debe recaer en un residente en dicho barrio.
- Juntas de Distrito o de Barrio (artículo 38 de la LALA) Pueden crearse en municipios de más de 5.000 habitantes, como órganos territoriales de gestión desconcentrada con el fin de facilitar la participación ciudadana en la gestión municipal.
- Consejos sectoriales (artículo 39 de la LALA) Son órganos colegiados de participación sectorial en relación con los ámbitos de actuación pública municipal, con la finalidad de facilitar y fomentar la participación de las asociaciones y colectivos interesados.

### 3. LOS RÉGIMENES ESPECIALES

El régimen local que hemos expuesto hasta la fecha es el mayoritariamente aplicado en los municipios españoles, pero existen dos regímenes especiales que merecen una breve explicación: Los Concejos Abiertos y el régimen de organización de los municipios de gran población.

#### 3.1. Los Concejos Abiertos

El Concejo Abierto es uno de los escasos ejemplos que subsisten en el régimen local de la llamada **democracia directa**.

En la democracia representativa los votantes de un municipio, mediante sufragio universal, libre directo y secreto, eligen a sus concejales en el Ayuntamiento (posteriormente dichos concejales elegirán al Alcalde). En un concejo abierto los electores, por sufragio universal, libre directo y secreto, eligen a su Alcalde, mientras que las atribuciones del Pleno de los Ayuntamientos le corresponden a una asamblea vecinal formada por esos electores.

Se trata de un sistema de organización municipal que se aplica en municipios que no alcanzan un número significativo de habitantes, en los que funciona un sistema asambleario.

Se trata de una institución tradicional en España que llegó a considerarse en el Estatuto Municipal de 1924, como la forma más plena de democracia pura. Su actual regulación, derivada del artículo 140 de la Constitución de 1978, incluye un mandato al legislador para que regule el Concejo Abierto.

En cumplimiento del mandato constitucional, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, concretó que se aplicaría este régimen especial a los municipios con menos de 100 habitantes, a aquellos otros en que resultase aconsejable para la mejor gestión de los intereses municipales y a los que lo tuvieran por tradición.

Como se trata de una materia en la que nuestra Comunidad Autónoma ostenta competencias, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, desarrolló el régimen especial de Concejo abierto, con la posibilidad de representación en la asamblea vecinal y la existencia de órganos complementarios como tenientes de Alcalde o comisiones que permitieran un mejor funcionamiento de ese régimen especial.

Debe precisarse que la institución tradicional del concejo abierto tenía escasa implantación en Aragón. Antes de que la Ley de Bases de 1985 lo generalizara para poblaciones de menos de 100 habitantes, existían en Aragón diez municipios en régimen de Concejo abierto. En la provincia de Zaragoza seis mantenían este sistema tradicional: Anento, Bagüés, Longás, Oseja, Purujosa y Cerveruela. Tras 1985 su aplicación se incrementaba exponencialmente a la vez que se reducía la población de los municipios aragoneses.

Con esta situación se aprueba la Ley 9/2009, de 22 diciembre de Concejos Abiertos de Aragón, cuya exposición de motivos alude a que se ha mitificado este régimen y en la práctica *«el régimen de Concejo abierto plantea notables dificultades específicas: no es fácil obtener el quórum de asistencia necesario para la correcta constitución y adopción de acuerdos de la Asamblea vecinal, dada la falta de residencia real en el municipio de algunos de sus miembros; la soledad del Alcalde, único cargo electivo, sin posibilidad de contar con colaboradores democráticamente»*.

Dicha ley reduce a 40 el número de habitantes que implica el funcionamiento necesario en régimen de concejo abierto. Además defiende que el régimen de Ayuntamiento, ligado a la democracia representativa, no niega la participación de los vecinos en el gobierno y administración de los intereses de la respectiva comunidad vecinal, sino que se encausa a través de la fórmula general del gobierno representativo.

No pretendemos analizar si existe una mitificación del concejo abierto o no la hay, pero parece el momento adecuado para recordar que la administración local cuenta con sistemas asamblearios de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Cuando se presentan iniciativas como el presupuesto participativo como un avance de la sociedad moderna permitido por las nuevas tecnologías deberíamos recordar a esos pueblos de Aragón que desde hace años, incluso algunos siglos, utilizan mecanismos de participación directa de sus vecinos en las decisiones locales.

Ya hemos comentado que la Ley Estatal de 1985 imponía el concejo abierto a todo municipio de menos de 100 habitantes y la Ley Aragonesa de Concejos Abiertos en 2009 redujo el límite a 40 habitantes. El conflicto constitucional estaba servido. El Tribunal Constitucional analizó si las Cortes Aragonesas podían reducir la cifra de 100 habitantes de la Ley de Bases. Las Cortes de Aragón defendieron que fue el legislador estatal el que se excedió al concretar el número de habitantes pues esa cifra entraba en el ámbito de las competencias autonómicas vinculadas a especialidades de cada territorio que completa el legislador autonómico y supone soluciones diferentes según se trate de Aragón o Andalucía, por ejemplo.

El recurso concluyó con la Sentencia 210/2014 de 18 de diciembre de 2014 (BOE de 3 de febrero de 2015) que anuló parte del procedimiento establecido para adoptar el régimen de concejo abierto, manteniendo la regulación estatal.

Durante la tramitación de este recurso se modificaron tanto la legislación básica (eliminando la imposición del concejo abierto por debajo de 100 habitantes) como la legislación electoral que introduce el Ayuntamiento de tres concejales para los municipios de menos de 250 habitantes que no funcionen en concejo abierto. De los cambios introducidos en el artículo 29 de la LRBRL puede deducirse la influencia del legislador aragonés en el actual régimen de los concejos abiertos:

«Artículo 29.

1. Funcionan en Concejo Abierto:

a) Los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración.

b) Aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

2. La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

3. En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

4. No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos».

Destacan en estos preceptos que se permite en municipios con régimen de Ayuntamiento que determinadas decisiones se sometan a concejo abierto (de nuevo, la participación ciudadana en el ámbito local) así como el protagonismo de cada municipio que haya pasado al régimen de Ayuntamiento de tres concejales para recuperar su anterior régimen de concejo abierto.

La regulación se completa con la Ley de Concejos Abiertos de Aragón cuyo artículo 3 dispone:

«Funcionan en Aragón en régimen de Concejo abierto:

a) Los municipios de menos de 40 habitantes y aquellos que tradicionalmente hayan venido funcionando con este singular régimen de gobierno y administración. A estos efectos se entenderá que existe tradición cuando el municipio se viniera rigiendo por este régimen con antelación a 1985.

b) Aquellos otros municipios en los que sus circunstancias peculiares lo hagan aconsejable, y así se acredite y resuelva en el procedimiento correspondiente.

c) Las entidades locales menores que cuenten con una población inferior a 40 habitantes».

Ya hemos indicado que el Alcalde y la Asamblea ejercerán las competencias y atribuciones que las leyes otorgan al Alcalde y al Pleno del Ayuntamiento, respectivamente.

Una figura regulada en Aragón es la representación de los miembros de la Asamblea (artículo 6 de la Ley de Concejos Abiertos) pues podrá otorgarse representación a favor de otro miembro de la Asamblea para cada sesión o con carácter indefinido durante el período entre elecciones locales. La representación deberá acreditarse mediante poder otorgado ante notario o ante el secretario del municipio. Cada miembro de la Asamblea solo podrá asumir la representación de otros dos miembros.

Esta representación decae cuando se halle presente desde el inicio de la sesión el representado y no cabrá en la votación de una moción de censura.

Para terminar, la constitución de un municipio en concejo abierto en virtud de circunstancias peculiares que lo hagan aconsejable, requiere petición de la mayoría de los vecinos, acuerdo adoptado por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma de Aragón.

### 3.2. Régimen de los municipios de gran población

La siguiente especialidad organizativa se vincula al amplio número de habitantes de un municipio. Se trata de un régimen especial introducido por la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local, que añadió el título X de la LRBRL.

Este régimen de organización de los municipios de gran población se aplica a los que población supere los 250.000 habitantes y a las capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.

También podrá aplicarse, si lo deciden las Asambleas Legislativas, a iniciativa de Ayuntamientos que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas y a municipios que superen los 75.000 habitantes y presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En Aragón únicamente se aplica este régimen a Zaragoza y ello implica que parte de las competencias de los plenos en el régimen general se asuman por el Alcalde y la Junta de Gobierno (en este régimen las Juntas tienen atribuciones propias y no únicamente las que le deleguen otros órganos como sucede en el régimen general). El modelo incrementa las similitudes con los gobiernos autonómicos, pero el Pleno mantiene competencias ejecutivas como la aprobación de presupuestos anuales.

Con el Título X de la LRBRL se introdujo la posibilidad de que la Junta de Gobierno Local pudiera integrarse por miembros no electos (en imitación de los consejeros de los gobiernos autonómicos). El Tribunal Constitucional en Sentencia 103/2013, de 25 de abril de 2013 (BOE de 23 de mayo) esta posibilidad al declarar su inconstitucionalidad por entender que resultaba contraria al artículo 140 de la Constitución, que vincula a los concejales con el gobierno y la administración municipal.

## 4. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

¿Qué organización mínima debe tener un Ayuntamiento?

Alcalde, Teniente de Alcalde, Pleno y Comisión Especial de Cuentas deben existir en todos los municipios aragoneses independientemente de su población.

Para municipios cuya población no supere los 5.000 habitantes no son obligatorias las Comisiones informativas, Juntas de Gobierno ni Concejalías Delegado.

Si mi municipio funciona en régimen de concejo abierto, ¿Puedo representar en la asamblea a varios vecinos?

Únicamente puede representar a otros dos vecinos. Si algunos de estos dos representados asisten a una sesión desde el principio, quedará sin efecto la representación y cada uno emitirá su voto.

Nunca podrá representar a otro vecino para suscribir y votar a la moción de censura al Alcalde.

## **CAPÍTULO 2**

### **ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS ENTIDADES LOCALES**





## 2. Estatuto de los miembros de las entidades locales

*Blanca Gros Frauca*

*Secretaria-Interventora del Servicio Cuarto Espacio de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### SUMARIO

Introducción.

1. Requisitos y limitaciones para ser concejal.
2. La Declaración de bienes y actividades y el registro de intereses.
3. Los Grupos Políticos.
4. Derechos y deberes durante el mandato del concejal.
5. Pérdida de la condición de concejal.
6. Los derechos y obligaciones posteriores al ejercicio del cargo.
7. Preguntas habituales sobre el Estatuto de los miembros de las Entidades Locales.

### INTRODUCCIÓN

Denominamos estatuto al conjunto de derechos y deberes de los miembros de las corporaciones locales que se ponen de manifiesto durante su elección, mayoritariamente durante su mandato e incluso algunos extienden sus efectos tras la finalización del mismo.

Conviene recordar que la condición de concejal queda estrechamente vinculada al derecho fundamental de participación en los asuntos públicos enunciado en el artículo 23 de la Constitución:

*«1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.»*

*2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.»*

Este artículo recoge el derecho a la participación política y el de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad cuya concreción viene realizándose a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La participación en un sistema democrático puede ser directa (por ejemplo en la asamblea vecinal de un concejo abierto o un referéndum) o indirecta cuando el concejal está representando a sus electores. Esa representación, según doctrina del Tribunal Constitucional, es un derecho que pertenece exclusivamente a las personas físicas elegidas, en nuestro caso a los concejales y no a los partidos políticos por fundamentales que resulten como instrumentos de participación política (STC 51/1984 y STC 36/1990).

En consecuencia, el elegido dispone de libertad y autonomía en el ejercicio de sus funciones razón por la que el Tribunal Constitucional no admite que una concejalía pertenezca a los partidos políticos (STC 5/1983, de 4 de febrero) apoyándose también en la prohibición de mandato imperativo de norma fundamental.

Como vemos, existe, junto al derecho al acceso a los cargos electivos un «*ius in officium*» o conjunto de facultades que identifican la labor del concejal y que conllevan tanto derechos como obligaciones.

En el ejercicio de esas facultades contarán los ediles con especial protección a través del procedimiento judicial especial y sumario de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales que les permitirá incluso acceder al Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local dedica los artículos 73 a 78 de su Título V al Estatuto de los miembros de las Corporaciones locales.

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA) regula el estatuto del concejal en los artículos 104 a 113.

### 1. REQUISITOS Y LIMITACIONES PARA SER CONCEJAL

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, contiene las disposiciones aplicables a las elecciones municipales.

Para ser Concejal o Alcalde (recordemos que en los concejos abiertos este último es el único cargo electo) es requisito ser mayor de edad y español, si bien pueden ser concejales los residentes en España que tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea o nacionales de países extracomunitarios que otorguen a los españoles el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales de aquel país.

NO PUEDEN SER ELEGIDOS los mencionados en el artículo 6 de la Ley Electoral que impide presentarse a elecciones de cualquier tipo a:

*«a) Los miembros de la Familia Real Española incluidos en el Registro Civil que regula el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, así como sus cónyuges.*

*b) Los Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, y del Consejo a que hace referencia el artículo 131.2 de la Constitución.*

*c) Los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas.*

*d) El Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.*

*e) El Fiscal General del Estado.*

*f) Los Subsecretarios, Secretarios generales, Directores generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; en particular los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia de Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado.*



- g) *Los Jefes de Misión acreditados, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional.*
- h) *Los Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo.*
- i) *Los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo.*
- j) *Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales.*
- k) *Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los Subdelegados del Gobierno y las autoridades similares con distinta competencia territorial.*
  - l) *El Presidente de la Corporación de Radio Televisión Española y las sociedades que la integran.*
  - m) *Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.*
  - n) *Los Presidentes y Directores generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional.*
  - ñ) *El Director de la Oficina del Censo Electoral.*
  - o) *El Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los Presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás Entidades oficiales de crédito.*
  - p) *El Presidente, los Consejeros y el Secretario general del Consejo General de Seguridad Nuclear».*

Además, el precepto declara inelegibles en su apartado segundo a:

- «a) *Los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena.*
- b) *Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal».*

Añade el artículo otros impedimentos limitados un determinado ámbito territorial y se cierra declarando que las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad.

Y junto a las anteriores, específicamente para las elecciones municipales, el artículo 177.2 de la LOREG impide ser candidato a los deudores directos o subsidiarios de la Corporación Local contra quienes se hubiera expedido mandamiento de apremio por resolución judicial.

La INCOMPATIBILIDAD es otra limitación legal que, si bien permite presentarse a las elecciones, impide simultanear el cargo con el ejercicio de determinadas actividades. El artículo 178 de la LOREG recoge que son incompatibles con la condición de concejal:

- «a) *Los Abogados y Procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación, con excepción de las acciones a que se refiere el artículo 63.1 b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.*
- b) *Los Directores de Servicios, funcionarios o restante personal en activo del respectivo Ayuntamiento y de las entidades y establecimientos dependientes de él.*
- c) *Los Directores generales o asimilados de las Cajas de Ahorro Provinciales y Locales que actúen en el término municipal.*
- d) *Los contratistas o subcontratistas de contratos, cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación Municipal o de establecimientos de ella dependientes.*

e) *Los concejales electos en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme y los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme».*

Durante el mandato de un edil puede generarse un supuesto de incompatibilidad, en estos casos, el concejal debe optar entre la renuncia a su cargo o abandonar la situación que dé origen a la referida incompatibilidad.

Al respecto, el artículo 10 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) establece que los concejales deben poner en conocimiento de la Corporación cualquier hecho que pudiera ser causa de incompatibilidad, la cual deberá ser declarada por el Pleno para que el afectado, en el plazo de diez días desde la notificación de tal Acuerdo, pueda optar entre una u otra situación. Transcurrido dicho plazo sin que se ejerza la opción, se entenderá que el miembro de la Corporación ha renunciado a su cargo, y el Pleno deberá declarar la vacante y ponerlo en conocimiento de la Administración Electoral para que proceda a atribuir dicha vacante.

El anterior procedimiento no será aplicable en aquellos supuestos en los que no existe la facultad de optar entre dos situaciones como tras una inhabilitación para cargo público impuesta por sentencia judicial, en cuyo caso el concejal no tiene capacidad de decisión alguna.

Veamos que la vigente redacción del artículo 6 apartado 2 de la LOREG en su letra b) declara inelegibles a los condenados por «*sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal*». De resultar un concejal condenado en los términos anteriores, dado que las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad, no existiría facultad alguna de optar en el condenado.

Procede indicar que, junto a las limitaciones por incompatibilidad de un cargo electo, también existen garantías añadidas como la reserva de determinados puestos de trabajo que se exponen en otro apartado.

Además, un principio general del derecho debe aplicarse al analizar las causas de incompatibilidad de un concejal. Dicho principio, invocado tanto la Jurisprudencia como en diferentes acuerdos de la Junta Electoral Central, consiste en interpretar las normas prohibitivas o limitativas de derechos de forma restrictiva sin posibilidad de aplicación extensiva o analógica.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2002 lo expresó afirmando que «las causas de incompatibilidad establecidas por la LOREG, en cuanto excepciones a criterios generales de participación en tareas de carácter público, han de ser interpretadas de modo restringido, en el bien entendido de que con el régimen de incompatibilidades se trata de garantizar la objetividad, imparcialidad, eficacia y transparencia en el desempeño del cargo de Concejal, preservándole de influencias ajenas al interés público que pudieran contaminar la toma de decisiones».

## 2. LA DECLARACIÓN DE BIENES Y ACTIVIDADES Y EL REGISTRO DE INTERESES

Todos los miembros electos de las Corporaciones Locales realizarán una declaración de los bienes de su titularidad y de las causas de posibles incompatibilidades y actividades que puedan proporcionarles ingresos económicos.

Este deber ya se imponía en la redacción inicial de la LRBRL pero, posteriores modificaciones de la ley, han incrementado las exigencias para los concejales hasta llegar a la redacción vigente del artículo 75.7 que dispone:

«*Los representantes locales... formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.*

*Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las autoliquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.*

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

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

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

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

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

Del artículo se deduce que ambas declaraciones se realizarán antes de la toma de posesión de su cargo y con motivo del cese o final de mandato. Además, se actualizarán cuando existan modificaciones en lo declarado.

La presentación de la declaración de bienes no es un asunto pacífico. Se considera requisito necesario para la adquisición plena de la condición de Concejal por los Concejales electos (STSJ de Cataluña, de 10 de abril de 1996) pero el Tribunal Supremo en Sentencia de 19 de diciembre de 2002 declaró que la no presentación de estas declaraciones no impide que un Concejal pueda votar en una moción de censura. La Junta Electoral Central, en informe de 6 de julio de 2007, declaró que se trata de una obligación de todo concejal anterior a la toma de posesión.

Lo cierto es que la transparencia que se exige a cualquier cargo público puede resultar más gravosa para concejales de pequeños municipios en los que resulta sencillo individualizar la información, pero el deber existe.

El Registro de causas de posible incompatibilidad y de actividades no genera tantos conflictos, de hecho el artículo 110 de la LALA ya declaró su carácter público en 1999. Es el registro de bienes el de mayor controversia. La LALA no lo declara público y se limita a indicar que únicamente podrán expedirse certificaciones únicamente a petición del declarante, del Pleno o del Alcalde, del partido o formación política por la que hubiera sido elegido y de un órgano jurisdiccional.

Pero la solución del legislador autonómico se ha visto superada por la actual redacción de la LRBR que exige la declaración de los bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las autoliquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Además, dispone que dichas declaraciones sean publicadas con carácter anual y, en todo caso, en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.

De este último inciso que remite al estatuto municipal ha surgido la interpretación de que no se trata de una obligación de aplicación directa sino condicionada a la aprobación de dicho estatuto.

La transformación de la sociedad española de los últimos años, que se ha traducido en mayor transparencia pública y facilidades para los ciudadanos al acceder a información administrativa, podría aparcarse las controversias sobre el registro de bienes de los concejales. Actualmente se publica información de los altos cargos del gobierno central y autonómico y muchas entidades locales publican en su portal la de sus concejales. También las formaciones políticas van haciendo públicos estos datos. Probablemente, en unos años, se haya interiorizado este deber lo suficiente como para que desaparezcan las resistencias a hacer pública la información privada.

En cualquier caso, debe recordarse que la publicación de los datos de estos registros públicos no puede facilitar información de otras personas como cónyuges o familiares que deberá omitirse por no tratarse de cargos electos.

### 3. LOS GRUPOS POLÍTICOS

Ni el concejal ni los grupos políticos se han explicado en el capítulo sobre la organización municipal porque, en principio, no forman parte de la organización del Ayuntamiento.

El Alcalde puede delegar determinadas competencias en un concejal, incluso la facultad de dictar actos administrativos con efectos frente a terceros. En este caso, ese concejal-delegado pasa a formar parte de la organización municipal. Pero dado que esas concejalías delegadas no son un órgano necesario, en este capítulo analizaremos los derechos y obligaciones de cualquier concejal de la Corporación, sin otras atribuciones añadidas.

Los Grupos Políticos tampoco son un órgano del Ayuntamiento aunque resulten fundamentales para la actuación de los concejales, quienes, a efectos de su actuación corporativa, siguiendo el artículo 73.3 LRBR, se constituirán en grupos políticos.

La legislación básica los regula en el artículo 73 apartado tercero de la LRBR que dispone:

*«A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.*

*El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.*

*Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.*

*Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.*

*Los grupos políticos deberán llevar con una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que este lo pida.*

*Cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos. En cualquier caso, el secretario de la corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas.».*

Existen los grupos para un mejor funcionamiento de los órganos de gobierno local aunque no son indispensables. El precepto anterior parece imponerlos pero la Ley de Administración Local de Aragón (LALA), en su artículo 111 apartado 1, únicamente obliga a que se constituyan en municipios de población superior a 5.000 habitantes.

Esta previsión de la LALA, como pone de manifiesto SALANOVA en su *Manual Sobre Organización y Funcionamiento de los Municipios* (Civitas 2011) es coherente con la exigencia de comisiones informativas en los municipios de ese umbral de población. Recordemos que la participación en comisiones informativas se predica de «todos los grupos políticos». No obstante y como indica el mismo autor, la inexistencia de grupos políticos no ampara la falta de representación de las diferentes formaciones en dichas comisiones.

La LALA aclara que los grupos se corresponderán con los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones cuyas listas hayan obtenido puestos en la Corporación. También establece que no podrán formar grupo propio los pertenecientes a formaciones políticas que no se hayan presentado como tales ante el electorado y que nadie puede pertenecer simultáneamente a más de un grupo.

También ha previsto la legislación aragonesa la posibilidad de que cada Reglamento orgánico exija un número mínimo para la constitución de grupo político.

Los grupos políticos se constituyen mediante escrito dirigido al Presidente de la Corporación, firmado por los miembros de la misma que deseen integrarlo, en el que expresan su voluntad de formar parte del mismo, su denominación, el nombre de su portavoz y de quien, en su caso, pueda sustituirlo. El escrito deberá formalizarse antes del primer Pleno ordinario después de la constitución de la Corporación (artículo 111.4 LALA).

Aquellos miembros de las Corporaciones locales que no se integran en el grupo político de la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia tienen la consideración de miembros no adscritos (artículo 73.3. LRBRL).

La falta de adscripción a un grupo político o su abandono produce efectos y puede suponer la pérdida de derechos. Un ejemplo lo recoge el artículo 111 de la LALA al disponer que, cuando un concejal deje de pertenecer a su grupo de origen, perderá la posibilidad de tener reconocida dedicación exclusiva. En todo caso, estos efectos no pueden afectar al ejercicio a su cargo representativo o se lesionaría su derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución.

Los grupos carecen de personalidad jurídica propia, no obstante, el Pleno puede asignarles una dotación económica que contará con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función de su número de miembros de cada uno, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial (artículo 73.3. LRBRL).

Hasta la fecha no se han establecido límites para las citadas asignaciones económicas. Lo anterior no significa que esas aportaciones queden fuera de control pues cada grupo debe llevar una contabilidad específica de sus fondos que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que este lo pida (Art. 73.3 LRBRL). Este apartado había generado dudas interpretándose que esas asignaciones se sometían exclusivamente al control del pleno. Los órganos de control externo han aclarado que los gastos municipales por asignaciones a los grupos políticos están sujetos al mismo régimen de control que otros realizados en ejecución del presupuesto municipal.

Por último la LRBRL regula la situación resultante cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandona la formación política por la que se presentó o son expulsados de la misma. En estos supuestos, son los concejales que permanecen en 4ª formación los legítimos integrantes del grupo.

#### **4. DERECHOS Y DEBERES DURANTE EL MANDATO DEL CONCEJAL**

Para adquirir la plena condición de su cargo un concejal electo debe tomar posesión, acto formal en el que, en cumplimiento del artículo 108.8 de la LOREG, se jura o promete acatar la Constitución.

A partir de este momento, disfrutarán de los honores, prerrogativas y distinciones propios que se establezcan por la Ley de las Cortes Generales o Autonómicas y están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes al cargo (artículo 73.2 LRBRL).

##### **4.1. Derecho a la reserva del puesto de trabajo**

Ya hemos hablado de la incompatibilidad que impide simultanear cargos electos locales con determinadas actividades. Cuando un concejal ocupa un puesto de trabajo en el mismo Ayuntamiento en el que ha resultado elegido, tiene que optar entre el empleo o su cargo pues resultan incompatibles, pero la legislación electoral le garantiza que, de elegir la concejalía, tiene reservado su puesto de trabajo (artículo 178. 2b) de la LOREG).

Es el artículo 74 de la LRBRL el que desarrolla este derecho a la reserva del puesto de trabajo con diferentes grados de protección.

En primer lugar, contempla dos supuestos en los que un concejal queda en su puesto de origen en situación de servicios especiales:

- a) Cuando sean funcionarios de la propia Corporación para la que han sido elegidos.
- b) Cuando sean funcionarios de carrera de otras Administraciones públicas y desempeñen en la Corporación para la que han sido elegidos un cargo retribuido y de dedicación exclusiva.

En estos casos la situación implica la reserva del puesto de trabajo que ocupase y el cómputo de ese tiempo a efectos de antigüedad, trienios y derechos pasivos.

Esos mismos derechos le asisten al concejal que ocupe un puesto de personal laboral.

Para un segundo supuesto, el del edil que únicamente tenga dedicación parcial, se garantiza durante su mandato el destino o puesto de trabajo que desempeña en su centro de trabajo público o privado, garantizando de esta forma su actuación política, que se vería dificultada si se ha de desplazar desde localidades más o menos alejadas de aquella en que ejerce su cargo.

##### **4.2. Derecho a ausentarse de su puesto para desempeñar su cargo**

Tanto la legislación laboral como la de los empleados públicos otorgan derecho a ausentarse del puesto de trabajo por el tiempo indispensable para desempeñar los cargos públicos.

La legislación local (artículo 75.6 LRBRL) define como tiempo indispensable para el desempeño del cargo electivo de una Corporación local, el necesario para la asistir a las sesiones del pleno de la Corporación o de las Comisiones y atender las delegaciones de que forme parte o que desempeñe el interesado.

A su vez, cuando los permisos de un empleado supongan la imposibilidad de la prestación de su trabajo en más del veinte% de las horas laborables en un período de tres meses, la empresa puede declarar al trabajador en situación de excedencia forzosa (artículo 37.1 del Estatuto de los trabajadores).

Además, cuando un trabajador percibe ingresos por la concurrencia a sesiones de se descontará el importe de la misma del salario a que tuviera derecho en la empresa.

##### **4.3. Derecho a retribuciones, dietas e indemnizaciones**

La Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (BOE 24/2/1989) que entró en vigor para España el 1 de marzo de 1989, reconoce en su artículo 7 que las condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local «deben permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente».

Pero hasta la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, los concejales no percibían retribuciones por desempeñar su cargo. Actualmente dedica a la materia los artículos 75, 75 bis y 75 ter.

La primera redacción de la LRBRL únicamente permitía percibir retribuciones a quienes desempeñaran su cargo en régimen de dedicación exclusiva. Durante años muchos alcaldes, se encontraban con la imposibilidad de percibir retribuciones sin renunciar a su profesión habitual. Esta situación finalizó cuando la Ley Aragonesa de Administración Local, en su artículo 109, reguló el derecho a percepciones por dedicación especial. Posteriormente se reformó la legislación básica dando cabida percepción de retribuciones también cuando un concejal desempeñaba su cargo en régimen de dedicación parcial. También se introdujo la protección por desempleo.

Del cargo gratuito con anterioridad a la ley 7/1985 habíamos llegado a la situación previa a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la que algunas entidades reconocían la posibilidad de dedicación exclusiva de todos sus cargos electos y varios Alcaldes superaban en retribuciones a algunos Presidentes de Comunidades Autónomas.

La redacción vigente del artículo 75 dispone que:

*«1. Los miembros de las Corporaciones locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen general de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales que corresponda, salvo lo dispuesto en el artículo anterior.*

*En el supuesto de tales retribuciones, su percepción será incompatible con la de otras retribuciones con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas y de los entes, organismos o empresas de ellas dependientes, así como para el desarrollo de otras actividades, todo ello en los términos de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.*

*2. Los miembros de las Corporaciones locales que desempeñen sus cargos con dedicación parcial por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, o desarrollar responsabilidades que así lo requieran, percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas, en cuyo caso serán igualmente dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social en tal concepto, asumiendo las Corporaciones las cuotas empresariales que corresponda, salvo lo dispuesto en el artículo anterior. Dichas retribuciones no podrán superar en ningún caso los límites que se fijen, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En los acuerdos plenarios de determinación de los cargos que lleven aparejada esta dedicación parcial y de las retribuciones de los mismos, se deberá contener el régimen de la dedicación mínima necesaria para la percepción de dichas retribuciones.*

*Los miembros de las Corporaciones locales que sean personal de las Administraciones públicas y de los entes, organismos y empresas de ellas dependientes solamente podrán percibir retribuciones por su dedicación parcial a sus funciones fuera de su jornada en sus respectivos centros de trabajo, en los términos señalados en el artículo 5 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado sexto del presente artículo».*

La Ley 27/2013 ha introducido los artículos 75 bis y ter permitiendo la existencia de límites a las retribuciones máximas a percibir por los concejales con dedicación exclusiva y parcial que serán concretados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

El artículo 75 bis impide a los municipios de población inferior a 1.000 habitantes, los más numerosos en Aragón, desempeñar los cargos electos en régimen de dedicación exclusiva. Se permite la dedicación parcial con los límites máximos señalados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Es el artículo 75 ter el que fija, en función de la población, el número máximo de ediles que pueden prestar servicio en régimen de dedicación exclusiva.

Cuando la población se encuentra comprendida entre 1.001 y 2000 habitantes, un único miembro podrá prestar servicio en régimen de dedicación exclusiva. Las cifras van incrementándose por tramos de población hasta los veinticinco de un Ayuntamiento de 1.000.000 de habitantes. El límite para Madrid y Barcelona se fija en cuarenta y cinco y treinta y dos, respectivamente.

A la Alcaldía le corresponde determinar, según el artículo 75 apartado 5 de la Ley de Bases de Régimen Local, aquellos miembros de la Corporación que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial. Las resoluciones con este contenido deben publicarse íntegramente en el *Boletín Oficial de la Provincia* y fijarse en el tablón de anuncios de la Corporación (apartado 5 del artículo 75).

Dentro de los límites existentes, el Pleno aprueba las retribuciones de los miembros de la corporación con dedicación parcial y exclusiva. Dichos acuerdos, deben publicarse íntegramente en el *Boletín Oficial de la Provincia* y fijarse en el tablón de anuncios de la Corporación (apartado 5 del artículo 75).

El Pleno de la Corporación decide con amplio margen de discrecionalidad pero la fijación de las retribuciones, su supresión y modificación, tiene la finalidad de retribuir el desempeño de un cargo público que será ocupado en el tiempo por diferentes personas físicas.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en sentencia núm. 317/2015 de 2 noviembre, apreció desviación de poder y declaró nulo un acuerdo de pleno debido a que *«la justificación del acuerdo adoptado, expresada textualmente en el acta de la sesión habla por sí sola y es realmente indicativa de que en realidad no se estaba ejerciendo la potestad que tiene el Pleno en orden a acordar la retribución de los cargos, sino que lo que se pretendía es censurar la labor del Alcalde mediante la retirada del sueldo a él personalmente y no al cargo»*. Existen otras sentencias en ese sentido.

El apartado 3 del artículo 75 define otra percepción económica diferente a las retribuciones que pueden percibirse por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación, en la cuantía señalada por el Pleno. Se trata de las asistencias y únicamente pueden percibir las los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial y formen parte de los diferentes órganos colegiados.

De diferente naturaleza a las retribuciones y a las asistencias son las indemnizaciones con las que se compensa el gasto en que incurre un concejal al ejercer sus funciones (desplazamientos, alojamiento o manutención son los más frecuentes). El apartado 4 del artículo 75 reconoce que tienen derecho a percibir las aquellos miembros de las Corporaciones locales por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo, según las normas de aplicación general en las Administraciones públicas y las que en desarrollo de las mismas apruebe el pleno.

#### **4.4. Deber y derecho a asistir con voz y voto a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte**

En el estatuto del concejal, el derecho y deber de asistir, con voz y voto, a las sesiones de órganos colegiados de los que forme parte, queda fuertemente vinculado al derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del artículo 23 de la Constitución Española.

De hecho, son los concejales de un Ayuntamiento los que eligen al Alcalde y ellos tienen la facultad de destituirlo a través de una moción de censura. Su mandato no es imperativo por lo que ejercen libremente su derecho a votar.

El Concejal forma parte de la Corporación y el artículo 19 de la LRBRL, con ya hiciera la Constitución, ha atribuido el gobierno y la administración municipal a un Ayuntamiento integrado por Alcalde y Concejales. Esto tiene consecuencias ya que todo concejal aunque no forme parte del denominado «equipo de gobierno» se integrará necesariamente en determinados órganos del Ayuntamiento como el Pleno, las Comisiones Informativas o la Comisión Especial de Cuentas. Los ediles del «equipo de gobierno» tienen mayor presencia en la organización pues formarán parte de la Junta de Gobierno o serán tenientes de Alcalde, pero, en definitiva, un concejal de la oposición no es un tercero, es Ayuntamiento.



Esta última afirmación puede ser demasiado simple y en toda simplificación se pierden matices pero permite aclarar dudas ante el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes.

El artículo 72 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, recuerda que los cargos electos tiene el deber de asistir a todas las sesiones, salvo justa causa que se lo impida, que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación. En términos similares se expresa el 105 de la Ley 7/1999, de Aragón, recordando el derecho y deber de asistencia a todas las sesiones del Pleno y de las comisiones de que formen parte.

Añade la LALA en el citado artículo 105, apartado 1 que, cuando no se asista a dos reuniones consecutivas del Pleno o de las comisiones de que formen parte, o a tres alternativas durante el período de un año, podrán ser sancionados por el Presidente con la pérdida del derecho a percibir retribución o asignación económica hasta un máximo de tres meses. La legislación básica recoge esta posibilidad en el artículo 78 apartado 4 de la LRBRL permitiendo al Alcalde sancionar con multa a aquellos miembros de la Corporación que incumplan de forma reiterada sus obligaciones, en especial, cuando falten injustificadamente a las sesiones.

Parece lógico recordar aquí que la participación en las sesiones incluye el derecho a instar la celebración de sesiones extraordinarias que un determinado número de concejales (una cuarta parte del número legal) puede solicitar, si bien, con el límite máximo de tres sesiones al año por concejal (artículo 46 de la LRBRL).

Además, el artículo 122 de la LALA recoge el derecho a presentar propuestas de resolución para su debate y votación en el Pleno. En los Ayuntamientos que cuentan con grupos políticos serán presentadas por el grupo o un mínimo de tres miembros de la Corporación. En caso de no haberse constituido grupos, es un derecho individual de cada concejal.

También debe recordarse que junto al libre ejercicio de su derecho al voto, un concejal tiene derecho a intervenir en los debates de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Orgánico de la Corporación y los criterios sobre la ordenación de los debates (artículo 106.1 de la LALA).

Y, pese a las situaciones que puedan producirse en el fragor de la «batalla política», el artículo 106 apartado 2 de la LALA recuerda la obligación de observar la debida cortesía y a respetar las normas de funcionamiento de los órganos de la Corporación, así como a guardar secreto sobre los debates que tengan este carácter.

#### 4.5. La legitimación del concejal para impugnar actos y acuerdos

Acabamos de decir que en la simplificación de que el concejal no es un tercero sino que es «Ayuntamiento» pueden perderse matices. Explicaremos, a continuación, uno de esos matices.

Según un principio general del derecho, nadie puede ir contra sus propios actos. Este principio es aplicable al ámbito administrativo aunque conviva con la posibilidad de recurrir los actos administrativos incluso de revisarlos de oficio pero, como regla general, un acuerdo del Pleno una vez adoptado será ejecutado por el Alcalde (artículo 22.1 letra r) LRBRL).

Votar a favor de un acuerdo, en contra o abstenerse, crea la voluntad de un órgano colegiado. Cuando un concejal vota a favor de un acuerdo o se abstiene no podrá atacarlo por la doctrina de los actos propios pero, en caso de que vote en contra del mismo, podrá impugnarlo.

Se trata de una excepción reconocida en el artículo 63 apartado 1 letra b de la LRBRL al permitir, junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, que los miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra de un acuerdo, puedan impugnarlo cuando incurran en infracción del ordenamiento jurídico.

Este artículo 63.1 b) en sus interpretaciones iniciales permitía legitimar al concejal que vota en contra del acuerdo de un órgano colegiado del que formaba parte. Es el sentido literal del precepto.

Posteriormente, la doctrina del Tribunal Constitucional ha asentado una interpretación extensiva del precepto, legitimando a los concejales para impugnar también resoluciones Alcaldía y acuerdos procedentes de órganos colegiados de los que no forme parte.

Esta extensión de la interpretación puede tener relación con el hecho de que la redacción original de la LRBRL atribuía al Pleno mayores competencias de las que actualmente es titular. En las diferentes reformas de la legislación básica de régimen local, ha primado la gobernabilidad y se ha reducido ese núcleo de competencias del Pleno para atribuir las al Alcalde. Un ejemplo lo encontramos en la enajenación del patrimonio que, en la versión original de la LRBRL, era competencia exclusiva del Pleno cuando la redacción vigente atribuye al Alcalde aquellas de menor cuantía.

Entre las primeras sentencias del Tribunal Constitucional en este sentido, la núm. 108/2006, de 3 de abril, reconoció una legitimación «ex lege» de los concejales, por razón del mandato representativo recibido de los electores, que les permite impugnar los actos o actuaciones locales que contradigan el ordenamiento jurídico. No se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto (que incluso puede constituir una obligación) de controlar su correcto funcionamiento, como único medio de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los municipios el artículo 25.1 de la LRBRL.

El alto tribunal argumenta en la sentencia 108/2006 que *«la interpretación del artículo 63.1 b) de la LRBRL no puede quedarse en el restrictivo sentido de que solo los concejales que integran los órganos colegiados del municipio (Pleno y comisiones, allí donde exista) y hubieran votado en contra del acuerdo adoptado por aquellos estarían legitimados para impugnarlo en vía contencioso-administrativa, como si de un aislado (y hasta podría decirse que insólito) título legitimador se tratara [...]»*.

*Por el contrario, esta excepción, que responde al obligado interés del concejal disidente en el correcto y ajustado a derecho funcionamiento de la corporación local a que pertenece, ha de presuponer lógicamente el prius de la legitimación del concejal o representante popular de una entidad local para impugnar jurisdiccionalmente las actuaciones contrarias al ordenamiento en que hubiera podido incurrir su corporación»*.

*Razonan que no tendría sentido «admitir la legitimación del miembro de la corporación local únicamente cuando hubiera concurrido en sentido diferente a la formación de la voluntad del órgano colegiado, para negársela a quien no hubiera formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad, o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios, y más aún cuando es idéntico, en uno y otro caso, el interés en el correcto funcionamiento de la corporación que subyace en el título legitimador»*.

Se recuerda que un concejal ha sido elegido mediante sufragio universal, libre, directo y secreto por los vecinos y en su condición de miembro del Ayuntamiento, el órgano de gobierno y administración del municipio, queda legitimado para impugnar la actuación de la corporación local a que pertenece, por el interés concreto que ostenta en el correcto funcionamiento de dicha corporación en virtud de su mandato representativo, a no ser que, tratándose del acto de un órgano colegiado (Pleno o Junta de Gobierno Local, allí donde esta exista), no hubiera votado en contra de su aprobación.

La doctrina constitucional considera la finalidad del precepto de salvaguardar el interés en el correcto funcionamiento de la corporación por lo que la exigencia del voto en contra del acuerdo adoptado no permite excluir a quienes no hayan podido mostrar su disidencia por no formar parte del órgano que adoptó la decisión por causas ajenas a su voluntad.

#### 4.6. Derecho a acceder a la información

La información y documentación de un Ayuntamiento permite a los concejales ejercer sus funciones, especialmente, la de controlar la acción de gobierno.

Se declara el derecho de acceso en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que dispone:

*«Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.*

*La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiese presentado».*

mayor regulación contienen los artículos 14 a 17 del ROF, si bien se trata de una norma de aplicación supletoria en ausencia de reglamento orgánico municipal.

La legislación autonómica aragonesa completa la escueta normativa básica con el 107 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón:

*«1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente, o de la Comisión de Gobierno, todos los antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación y sean necesarios para el desempeño de su cargo.*

*2. Los servicios de la Corporación facilitarán directamente información a sus miembros en los siguientes casos:*

- a) cuando ejerzan funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad;*
- b) cuando se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los que sean miembros;*
- c) información contenida en los libros de registro o en su soporte informático, así como en los libros de actas y de resoluciones de la Alcaldía; y*
- d) aquella que sea de libre acceso por los ciudadanos.*

*3. En los demás casos, la solicitud de información se entenderá aceptada si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días desde la presentación de la solicitud. La denegación deberá ser motivada y fundarse en el respeto a los derechos constitucionales al honor, la intimidad personal o familiar y a la propia imagen, por tratarse de materias afectadas por secreto oficial o sumarial.*

*4. En todo caso, los miembros de las Corporaciones locales deberán tener acceso a la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados a que pertenezcan desde el mismo momento de la convocatoria. Cuando se trate de un asunto incluido por declaración de urgencia, deberá facilitarse la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate.*

*5. Los miembros de la Corporación deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros».*

De los anteriores artículos deducimos que existe documentación a la que el concejal tiene libre acceso como la de los asuntos que forman parte del orden del día de la sesión de un órgano colegiado del que forma parte, cuando se ejerzan funciones delegadas o responsabilidades de gestión sobre una materia y cuando soliciten información que cualquier ciudadano tiene derecho a obtener libremente. En estos supuestos, el concejal se dirige directamente a los servicios municipales de quienes obtendrá la documentación.

Cuando un concejal pretende obtener información distinta de la anterior se dirigirá al Alcalde quien le dará respuesta en un plazo de cinco días naturales o de cuatro hábiles. La discrepancia de plazos entre la legislación básica y la autonómica que se resuelve aplicando el plazo que resulte más breve de los dos.

Hemos leído en el apartado 3 del artículo 107 de la LALA que el Alcalde que deniegue el acceso debe motivar su resolución con fundamento en el respeto a los derechos constitucionales al honor, la intimidad personal o familiar y a la propia imagen, por tratarse de materias afectadas por secreto oficial o sumarial. De no dictarse resolución en plazo la solicitud se entenderá aceptada.

Esta materia ha sido poco pacífica lo que ha permitido a la jurisprudencia matizar extremos como que una solicitud no debe indicar la finalidad para la que se solicita esa información pues revelaría la estrategia política del concejal. También jurisprudencialmente se ha aceptado el rechazo a consultas reiteradas o realizadas de forma indiscriminada, genérica o abusiva a fin de no entorpecer el normal funcionamiento de los servicios administrativos de la Corporación (STS de 29 de marzo de 2006).

Numerosa jurisprudencia ha resuelto los conflictos sobre la forma de ejercer el derecho a acceder a la información que regula el artículo 14 y siguientes del ROF que indicando que la documentación no podrá salir de las dependencias y oficinas de la Casa Consistorial, exigiendo la firma de un acuse de recibo por el interesado quien además, está obligado a su devolución en el plazo que se le indique o como máximo en el plazo de cuarenta y ocho horas.

Se ha admitido por los tribunales la fijación de un horario concreto para el examen y análisis de la documentación con independencia de que ello pudiera ocasionar incomodidades a los concejales solicitantes. También se han pronunciado sobre el derecho a copia, y otras controversias relacionadas con la forma de ejercer el acceso a la documentación, derecho que por su vinculación a la participación en los asuntos públicos puede ser tutelado en vía judicial a través del ya mencionado procedimiento judicial preferente y sumario de protección de derechos fundamentales.

Pero los supuestos mencionados como el derecho a copia o acceso a la documentación en la Casa Consistorial solucionan conflictos en una administración que dicta sus actos en papel y actualmente la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas dispone que los documentos y actos administrativos se producirán, como regla general, por escrito a través de medios electrónicos. Algo importante ha cambiado.

Además, el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, obliga a todas las administraciones públicas a relacionarse entre ellas e internamente con medios electrónicos. Lo anterior implica que las convocatorias, la documentación de los expedientes que van a ser tratados en el Pleno o las solicitudes de acceso a la documentación de un concejal se produzcan en soporte electrónico.

Para cerrar estas importantes novedades, la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (Ley de transparencia) ha alterado el régimen de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros de la administración, abandonando la regla general que permitía acceder a expedientes concluidos o en los que el ciudadano tenía la condición de interesado. Actualmente el artículo 14 otorga un genérico derecho a los ciudadanos (sin necesidad de que se trate de cargos electos) a obtener copia de la gran parte de la información municipal en el formato solicitado y preferente electrónico.

A la vista de las leyes posteriores a la legislación básica y autonómica de régimen local ya no puede sostenerse que un concejal tenga obligación de consultar la documentación en los servicios municipales y en el horario que se establezca.

De hecho, si el artículo 14 de la Ley 39/2015 reconoce el derecho de las personas físicas a comunicarse con las administraciones públicas a través de medios electrónicos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones, difícilmente podrá denegarse el derecho a un concejal.

Tampoco quedan los miembros de las entidades locales al margen de la mejora en el acceso de los ciudadanos a la documentación de las administraciones públicas. Con anterioridad al 10 de diciembre de 2014 en el que entró en vigor el Título I de la Ley de Transparencia, existía una restricción en el derecho de un ciudadano a acceder a archivos y registros administrativos salvo que se tratara de expedientes concluidos o en los que se tuviera la condición de interesado.

La legislación de transparencia está destinada a los ciudadanos a quienes se reconoce un derecho genérico de acceso a determinada información y preferentemente en formato electrónico. Pero dicha regulación, a priori, no se aplica al acceso a la información que realiza un concejal respecto a su Corporación pues el cargo electo local ostenta un derecho cualificado reconocido en el artículo 77 de la LRBRL, con plazos reducidos respecto a los de transparencia y con más amplio contenido que el de cualquier ciudadano (recordemos que el concejal forma parte del Ayuntamiento). Además, el procedimiento específico del régimen local cuenta con la vía judicial del procedimiento para protección de derechos fundamentales.

En concreto, la disposición adicional primera, apartado segundo de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, declara *«se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información»*.

Así, podemos concluir que los concejales cuentan con el procedimiento especial del artículo 77 de la Ley de Bases de Régimen Local y supletoriamente resultará aplicable la Ley 19/2013. La solución parece sencilla pero genera debate la aplicación supletoria de determinados preceptos y especialmente la reclamación que ha instituido la Ley.

El artículo 24 de la Ley de transparencia en su apartado 1, dispone que, contra una resolución en materia de acceso a la información, pueda interponerse reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a la impugnación en vía contencioso-administrativa. La duda surge respecto a la posibilidad de que un concejal pueda interponer esta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón.

El Consejo de Transparencia del Estado y el de la Comunidad Autónoma de Andalucía consideran que el procedimiento especial de los concejales recogido en el artículo 77 de la Ley 7/1985 no permite presentar reclamación *«espigando lo preceptos más favorables»* de cada regulación.

Pero consideramos que ese criterio podría conducir a que una solicitud de un concejal por la vía especial del artículo 77 de la LRBRL y otra similar por la ley de transparencia, en este caso como mero ciudadano, obtuviera respuesta más rápida y eficaz por la última vía que por la de protección de derechos fundamentales. Recordemos que el principio de eficacia es uno de los que deben aplicarse en las actuaciones de la administración.

El Consejo de la Transparencia de Aragón y otros consejos autonómicos han abordado la relación de la normativa de transparencia con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de los cargos locales y reconoce que existen dos vías en virtud de las cuales los cargos representativos locales pueden ejercer su derecho de acceso a la información pero considera que la Ley de Transparencia ofrece una regulación no prevista en el régimen local que mejora y completa el régimen de garantías del derecho de acceso a la información por parte de los concejales.

Defiende el Consejo Aragonés que, a pesar de que la legislación de régimen local remite la impugnación de todo tipo de resoluciones de los órganos y autoridades locales directamente a la jurisdicción contencioso administrativa, *«ello obedece al hecho de que la legislación vigente de régimen local es anterior a la de transparencia, que instituye la reclamación ante un órgano independiente y especializado»*. Además, indican, esta vía de reclamación es voluntaria y en ningún caso perjudica el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Entienden que la reclamación de la legislación de transparencia incrementa las garantías jurídicas del derecho a la información que, si están al alcance de la ciudadanía en general, con más razón deben ser accesibles a los electos locales porque ejercen un derecho reforzado a la información, amparado en el de participación y representación política del artículo 23 de la Constitución.

En definitiva el Consejo Aragonés considera que la reclamación es una garantía del derecho de los cargos públicos representativos locales a obtener información de su propia entidad, con la condición de que para resolver estas reclamaciones se debe aplicar preferentemente el derecho a la información regulado en la normativa de régimen local, especialmente si es más favorable al acceso, y solo supletoriamente las disposiciones de la normativa reguladora de la transparencia.

Este criterio del Consejo Aragonés de la Transparencia evita que un cargo electo resulte abocado a presentar nuevas solicitudes siguiendo los preceptos de la ley de transparencia lo que resultaría contrario al principio general de eficacia en la actuación de la administración.

#### **4.7. Deber de guardar reserva**

Existe una contrapartida al derecho a la información reforzado que tiene un concejal, pues tiene obligación de guardar la reserva establecida en el artículo 107.5 de la LALA en los siguientes términos: *«Los miembros de la Corporación deberán respetar la confidencialidad de la información a que tengan acceso en virtud del cargo sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros»*.

El artículo 16 apartado 5 del ROF dispone que: *«Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio»*.

#### **4.8. Deber de abstención**

Ya hemos indicado que las causas de incompatibilidad impiden simultanear el cargo de concejal con determinadas actividades.

Pero además, los miembros de las Corporaciones locales podrían encontrarse ante asuntos en los que deberán abstenerse de participar. El artículo 76 de la LRBRL dispone al respecto que:

*«Sin perjuicio de las causas de incompatibilidad establecidas por la Ley, los miembros de las Corporaciones locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concorra alguna de las causas a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las Administraciones Públicas. La actuación de los miembros en que concurren tales motivos implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.»*

El artículo 23 apartado 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, enumera los motivos que obligan a los miembros de las entidades locales a abstenerse:

*«a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquel; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.»*

*b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con estos para el asesoramiento, la representación o el mandato.»*

*c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.»*

*d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.»*

e) *Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar».*

El artículo 96 del ROF exige que, si algún miembro de las Corporaciones Locales debe abstenerse de participar en la deliberación y votación, debe abandonar el salón de sesiones mientras se discute y vota el asunto, excepto en el caso de que lo debatido sea su actuación, en el que tendrá derecho a permanecer y defenderse.

El incumplimiento del deber de abstención implica responsabilidades pero solo la invalidez del acuerdo cuando el voto del concejal haya resultado determinante para su adopción.

#### **4.9 Deber de responder por las actuaciones realizadas en el ejercicio de su cargo**

Los miembros de las Corporaciones Locales están sujetos a responsabilidad civil, penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo, responsabilidad que ha de ser exigida ante los Tribunales de Justicia competentes y por el procedimiento ordinario aplicable (artículos 78.1 de la LBRL).

Si bien en los órganos unipersonales la responsabilidad es clara, de los acuerdos de los órganos colegiados serán responsables los miembros que los hubieran votado a favor (artículos 78.2 de la LBRL).

El artículo 78.3 posibilita que el Ayuntamiento pueda dirigirse contra sus miembros para exigirles responsabilidad cuando por dolo o culpa grave de estos se hubieran causado daños y perjuicios bien a la Corporación, bien a terceros a los que se hubiera indemnizado por esta causa. Esta acción de regreso complementa la responsabilidad patrimonial de la Administración ya que el Ayuntamiento responde de forma directa frente a terceros pero podrá dirigirse posteriormente contra el responsable.

Un tipo especial de responsabilidad que la doctrina incluye dentro de la responsabilidad civil es la contable que puede producirse por una gestión económica local que haya causado daño efectivo en los fondos públicos (Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del tribunal de Cuentas). Es enjuiciada en exclusiva por el Tribunal de Cuentas que juzga si concurre dicha responsabilidad en quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos.

### **5. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE CONCEJAL**

Los concejales han resultado elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, por lo que es el fin de mandato la causa habitual de pérdida del cargo, sin perjuicio de que continúe en funciones para la administración ordinaria de la entidad local hasta la toma de posesión de sus sucesores (artículos 194.2 de la LOREG y 39.2 del ROF).

No obstante, pueden perder el cargo antes de que expire su mandato por las siguientes causas legalmente previstas:

- Decisión judicial firme.
- Fallecimiento o incapacidad, declarada esta última por decisión judicial firme.
- Renuncia.
- Incompatibilidad, en los supuestos y condiciones establecidos en la Legislación electoral (artículo 178 de la LOREG y artículo 10 del ROF).
- Pérdida de la nacionalidad.

La renuncia al cargo debe ser expresa y la Jurisprudencia ha entendido que no es efectiva hasta que el Pleno no toma conocimiento de ella, por lo que es posible revocarla en cualquier momento anterior a esta toma de conocimiento (STS de 5 de mayo de 1988; STS de 31 de mayo de 1992; STS de 9 de junio de 2000; STS 19 de febrero de 2001; STS de junio de 2000).

Una vez el Pleno toma conocimiento de esa renuncia se aplican las previsiones de la legislación electoral para vacantes en el cargo de concejal hasta la designación por la Junta Electoral Central del suplente de la candidatura correspondiente, si bien en los municipios de elección por sistema proporcional (los de 3 y 5 concejales), ocupará la vacante quien el siguiente en número de votos en las elecciones municipales.

Acreditada la vacante del cargo, es aplicable el artículo 182 de la LOREG que determina que, en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Concejal, el cargo vacante se atribuya al siguiente candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda la vacante.

El mismo artículo 182 ha previsto la situación de que no quedasen más candidatos o suplentes a nombrar, en cuyo caso, los quórum de asistencia y votación previstos en la Legislación vigente se entenderán automáticamente referidos al número de miembros de la Corporación subsistente. Si tal número de hecho llegase a ser inferior a los dos tercios del número legal de miembros de la Corporación, se constituirá una Comisión gestora.

En caso de vacante de la Alcaldía en un municipio con régimen de concejo abierto, el artículo 4 de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, de Concejos Abiertos de Aragón, atribuye la elección del nuevo Alcalde a la Asamblea Vecinal, de entre sus miembros. Recientemente se ha producido esta situación en un municipio zaragozano sin que se presentaran candidatos a la vacante, por lo que fue consultada la Junta Electoral Central que, en acuerdo núm. 169/2017 de 21 de diciembre de 2017, concluyó que, aplicando por analogía el artículo 182 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, debía designarse un órgano unipersonal que, con carácter gestor, asumiera las funciones de Alcalde del Concejo Abierto.

### **6. LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES POSTERIORES AL EJERCICIO DEL CARGO**

El apartado 8 del artículo 75 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local impide el ejercicio de ciertas actividades durante los dos años posteriores a la pérdida del cargo a los representantes locales que hayan desempeñado, en régimen de dedicación exclusiva, responsabilidades ejecutivas en ámbito local.

Para su concreción el precepto se remite al artículo 15 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado

Ante esta limitación, introducida en 2015, se ha previsto la posibilidad de que los Ayuntamientos contemplen una compensación económica durante ese período para aquellos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades.

### **7. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE EL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS ENTIDADES LOCALES**

*He sido elegido concejal de un Ayuntamiento que forma parte de una mancomunidad de municipios en la que trabajo desde hace años. ¿Existe incompatibilidad en mi situación?*

Las causas de incompatibilidad deben interpretarse de forma restrictiva y no extensiva y en un caso similar al planteado, la Junta Electoral Central, con fecha 12 de abril de 1991, acordó que no existía causa de incompatibilidad dado que el concejal contratado por la mancomunidad en la que el municipio se integraba, no era personal en activo del Ayuntamiento, sino de una entidad supramunicipal no dependiente de dicho Ayuntamiento.



*¿Debe un concejal abstenerse cuando se aprueba una ordenanza municipal que le va a afectar?*

Debe analizarse cada caso concreto pero los tribunales matizan que la abstención debe producirse ante un interés propio, particular y directo que no cabe confundir con el interés cívico general, pues, de aplicarse con rigor el deber de abstención en temas de interés general tales como presupuestos, planeamiento urbanístico u ordenanzas, difícilmente podrían ser aprobados puesto que los miembros de la Corporación van a verse afectados de uno u otro modo. Se trata de evitar que la abstención de los concejales conduzca a paralización la actividad local.

## **CAPÍTULO 3**

### **RÉGIMEN DE SESIONES**



### 3. Régimen de funcionamiento: las sesiones.

*Jesús Colás Tenas*

*Secretario General de la Diputación Provincial de Zaragoza*

#### SUMARIO

1. La sesión: clases y régimen de convocatoria. El orden del día. Los informes previos de adecuación a la legalidad.
2. El curso de la sesión. El quórum de asistencia. Los asuntos a tratar; su debate. Ruegos y Preguntas.
3. La votación: sus clases. El quórum de adopción de acuerdos.
4. La formalización de los acuerdos: el acta. El libro de actas.

La regulación del funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales es una de las materias más importantes del régimen local, o del Derecho Administrativo Local. Se explica de este modo que, desde antiguo, sea una de las materias más minuciosamente reguladas por nuestro ordenamiento jurídico local. De esa detallada, pormenorizada, y en ocasiones farragosa regulación es buena muestra el Decreto de 17 de mayo de 1952 por el que se aprueba el Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, norma reglamentaria ya derogada, que dedicaba al funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales setenta artículos (del 187 al 257). Por su parte, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF) también lleva a cabo una dilatada regulación de la materia en los artículos 77 a 145.

La importancia y trascendencia de esta regulación deriva de la sanción de nulidad de pleno derecho que establece el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) respecto de los actos que se dicten prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; de la necesidad de evitar impugnaciones por meros defectos de forma o por supuestos de anulabilidad del artículo 48 de la LPAC y de la preceptiva obligación de acreditar la voluntad de los órganos colegiados de forma adecuada a los principios que rigen la seguridad jurídica.

Sin embargo, como ha señalado certeramente C. Herrero<sup>1</sup>, la heterogeneidad es la norma que impera en la gran mayoría de los Ayuntamientos y que permite constatar una diversidad tanto de esquemas como de criterios en esta materia de funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales. Tal observación, cualificada por proceder de un práctico de la Administración Local, es además aguda y oportuna porque pone de relieve la paradoja de que, allí donde la reglamentación es más exhaustiva, es también mayor la diferencia de criterio en su aplicación e interpretación. Y es que una de las manifestaciones más claras y evidentes del principio de la autonomía municipal es, precisamente y no por casualidad, la potestad de autoorganización. Es claro que la potestad de autoorganización de la LBRL ha de ejercitarse en el marco de los límites establecidos en la legislación estatal y en las legislaciones de desarrollo de las CC. AA., que, no obstante, no pueden invadir ni desconocer la potestad de autoorganización que la CE garantiza a la instancia municipal.

Parece obligado, en este momento, recordar el criterio del Tribunal Constitucional en su sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que declaró inconstitucionales, entre otros, al artículo 5 de la LBRL, singularmente por su carácter interpretativo, y que llevó a cabo una interpretación del sistema de fuentes que le condujo a declarar inconstitucionales los incisos finales del artículo 20.1 c) y 2 de la LBRL.

La razón de decidir la inconstitucionalidad es que los preceptos citados venían a eliminar la posibilidad de un espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo, en materia de organización, al decir, por una parte (artículo 20.1 c), que el Reglamento Orgánico Municipal no tiene más límites que los que derivan de la indicada LBRL, y, por otra (artículo 20.2), que las normas autonómicas en materia de organización complementaria no pueden contradecir a los Reglamentos Orgánicos Municipales.

Esta previsión legal violaba el orden constitucional de distribución de competencias en esta materia que se funda en el reconocimiento de los tres ámbitos normativos: a) la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18 CE); b) la legislación de desarrollo de las CC. AA., según los respectivos Estatutos; y c) la potestad reglamentaria de los municipios inherente a la autonomía que la CE les garantiza en el citado artículo 140.

La verdad es que resulta difícil comprender la interpretación que hace el TC de la distribución de competencias entre los poderes públicos territoriales desde lo establecido en el artículo 149.1.18 de la CE, en materia de organización y funcionamiento de entes locales, dado que en ese precepto no se contempla al municipio.

F. Sosa Wagner<sup>2</sup> entiende que los argumentos del TC pecan de sutileza, entendida esta, de acuerdo con el Diccionario, como dicho o concepto excesivamente agudo y falto de verdad, profundidad o exactitud. Señala, este autor, que «El orden de prelación de fuentes era, así, claro: la ley de la Comunidad Autónoma podía, en punto a organización complementaria municipal, ser desplazada por el humilde reglamento orgánico de una entidad local. Se establecía de tal modo un reducto indisponible para la autonomía local que se parapetaba así en lo organizativo, especialmente importante en un país como España donde existen más de ocho mil municipios con dimensiones y población muy variados y, por consiguiente, con problemas de organización de muy surtida naturaleza... las competencias organizativas de los municipios han quedado abrasadas bajo la lupa de gran aumento con que han sido contempladas las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas».

Pues bien, como veremos a continuación, la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón (en adelante LALA) quiere que, en lo relativo a la organización y funcionamiento de los órganos de las Entidades locales, sea el reglamento orgánico el que diseñe las peculiaridades de cada entidad.

1 C. HERRERO POMBO, «Algunas cuestiones prácticas relativas al funcionamiento de los órganos colegiados de las Entidades locales, convocatoria de sesiones y actas», EC 17 (1999), págs. 2622 y ss.

2 F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, 4.ª Ed, Pamplona, 1999.

La regulación de la organización municipal, que reproduce la normativa básica, parte del máximo respeto a la autonomía municipal y a su potestad de autoorganización manifestada en el Reglamento orgánico de cada Corporación, renunciando a establecer con carácter general una organización complementaria.

Aparece la LALA como una norma que renuncia a la regulación de desarrollo de la Comunidad Autónoma en esta materia.

## 1. LA SESIÓN: CLASES Y RÉGIMEN DE CONVOCATORIA, EL ORDEN DEL DÍA. LOS INFORMES PREVIOS DE ADECUACIÓN A LA LEGALIDAD

El Pleno, como todos los órganos colegiados, funciona en reuniones que reciben el nombre de «sesiones». La sesión es pues la reunión formal de todos los integrantes que componen un órgano colegiado para manifestar la voluntad del mismo a través de la adopción de acuerdos. Por ello se ha dicho, para expresarlo gráficamente, que la sesión es una «*fábrica de producción de acuerdos*».

La sesión es el momento cumbre del régimen de funcionamiento de cualquier órgano colegiado, y requiere y exige el escrupuloso cumplimiento de ciertas prescripciones en cuanto al lugar, la fecha, la concurrencia a la misma, la convocatoria, el orden de asuntos a tratar, etcétera.

La sesión es, en consecuencia, el momento más relevante —también el elemento más importante— del procedimiento colegial, entendido este como el procedimiento llamado a la formación de la voluntad de los órganos colegiados. Procedimiento que es propio y específico de este tipo de órganos.

El *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* después de recordarnos que el término sesión procede del latín *sessio-sessiōnis*, lo define como «*espacio de tiempo ocupado por una actividad*» y como «*cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación*», para concluir que *sesión equivale a la «acción y efecto de sentarse»*. Es así pues que la sesión tiene mucho que ver con juntar y junta no es otra cosa que la reunión de varias personas para conferenciar o tratar de un asunto.

Destacaba Manuel Jesús Núñez Ruiz<sup>3</sup> que el término sesión: «*denota, por tanto, una situación posicional de los asistentes, la de estar sentados, como la más apropiada y comúnmente aconsejable por el uso para el examen, deliberación y resolución de los asuntos a tratar; y una pluralidad de personas, mas o no inconexas, sino formando concilio, congregación u otra corporación*».

No existe en nuestro ordenamiento jurídico ninguna definición de la sesión en términos legales pero, ya lo hemos advertido, sí que cabe deducir una serie de notas de las que extraer su concepto legal.

Hemos dicho que la sesión es el elemento más importante del procedimiento colegial y esta afirmación se deriva del cuidado especial que tiene la ley a la hora de regular determinados aspectos de la misma.

El objetivo fundamental del procedimiento colegial, y de la sesión, es ordenar la discusión libre de las personas que integran el colegio corporativo, que permita a los participantes el acuerdo o la aprobación de propuestas adecuadas. En otras palabras, la sesión viene a ser un método que hace posible la libertad ordenada de la deliberación de los miembros de la corporación. Decía un profesor latinoamericano, Reece B. Bothwell González<sup>4</sup>, que «*la discusión ordenada es libre; la discusión sin reglas ni orden es anárquica*», y son perfectamente adecuadas al procedimiento colegial las consideraciones que realizaba sobre el procedimiento parlamentario para resaltar que:

«*El Procedimiento parlamentario, además de asegurarle a la mayoría el derecho de hacer valer su voluntad y a la minoría el derecho a expresarse libremente, protege también la asamblea como unidad. Es decir, con independencia de la mayoría y la minoría, la asamblea tiene ciertos derechos básicos, derechos que se hace valer y respetar mediante el uso adecuado del procedimiento parlamentario*».

De esto se trata, a través de la sesión que es la manifestación más importante del procedimiento colegial, se hace visible y manifiesta la formación de la voluntad del órgano colegial, y por ello es el momento cumbre del funcionamiento de cualquier órgano colegiado.

Pese a no existir un concepto legal expreso de sesión sí que encontramos normas específicas que regulan la preparación de la sesión, el desarrollo de la misma, su terminación; es decir, la sesión forma parte de un procedimiento —el procedimiento colegial— que como tal conoce distintas fases; iniciación del procedimiento, ordenación, instrucción y finalización.

A la iniciación del procedimiento pertenecen todas las actuaciones que persiguen la preparación de la sesión, la convocatoria, la fijación del orden del día, la citación a los miembros de la corporación y la previa elaboración del expediente con los dictámenes, propuestas, antecedentes, informes y cuantos documentos que sean necesarios o preceptivos. A la ordenación e instrucción del procedimiento pertenecen todas las actuaciones que nacen de los miembros de la corporación como consecuencia de la convocatoria, las mociones que formulen, los votos particulares o las enmiendas que presenten, las propuestas que sometan a la consideración del órgano colegiados y, también, los ruegos o preguntas que se presenten por escrito. A la finalización del procedimiento pertenece, fundamentalmente, la acreditación de lo sucedido y acordado en la sesión, es decir, básicamente, la confección del acta de la sesión con la que se procede a dar testimonio de la misma. De manera que el acta se convierte en el documento administrativo donde se recogen de forma auténtica las deliberaciones del órgano colegiado de la entidad local.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones podemos definir la sesión, en el mundo local, como la reunión de cualquier órgano colegiado de una entidad local, convocado por su presidente, que se constituye con las formalidades que determina la ley para la deliberación y resolución de los asuntos que figuren en el orden del día de la misma y cuyo resultado se testimonia mediante el acta que levanta el secretario.

No se aprecian novedades importantes en los artículos 114 y 115 de la LALA en relación con lo que ha sido la regulación y la distinción, conocida y asentada en nuestra legislación municipal, entre sesiones ordinarias y extraordinarias.

El Derecho atribuye consecuencias o efectos jurídicos a determinados espacios o lugares. El lugar o el espacio en que se desarrolla una actividad tiene, pues, trascendencia jurídica. Es conocido que la expresión «competencia territorial» se emplea por la legislación y la jurisprudencia para designar el ámbito espacial dentro del que puede ejercer un órgano sus atribuciones y facultades, y su violación conlleva la nulidad absoluta del acto en cuanto que este habría sido dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón del territorio según el artículo 47.1, letra b) LPAC; algo parecido sucede con el lugar de celebración de las sesiones.

El espacio o lugar de una actividad, según la semiótica jurídica, adquiere una especial significación. La comunicación entre los hombres no solo tiene lugar mediante signos lingüísticos, sino también mediante otra serie muy variada de signos no lingüísticos, entre los que se encuentra el espacio.

El profesor Francisco González Navarro<sup>5</sup> nos pone de manifiesto, aunque nos parezca sorprendente, que:

«*Es innegable que el espacio habla, es decir que el espacio, como tal, y sin necesidad de que se empleen signos lingüísticos, es un signo capaz de emitir mensajes que pueden ser entendidos en un determinado grupo humano. Más: el Poder público, desde siempre, se ha servido del espacio para afirmar su posición de supremacía sobre la colectividad humana sometida a su potestas, precisamente buscando, mediante el empleo de técnicas simbólicas, que esa potestad (que, como tal, solo a duras penas disimula el perfil agresivo que tiene per se el poder desnudo) se transforme en auctoritas (con todo lo que ello implica de sublimación del poder)*».

3 NÚÑEZ RUIZ, MJ: *Régimen de sesiones de las corporaciones locales*. Institución Fernando El Católico. Zaragoza, 1984.

4 BOTHWELL REECE, E.: *Manual de procedimiento Parlamentario*. Editorial de la Universidad de Puerto Rico. Puerto Rico, 1994.

5 GONZALEZ NAVARRO, F: «Los hechos jurídicos: el espacio, la naturaleza, la vida», en Portal del Derecho Iustel.com.

El espacio en el que el poder se ejerce, y el edificio que, construido sobre ese espacio, sirve de albergue al titular de ese poder, se convierte en una «cratofanía», en una forma de manifestarse el Poder público.

Ya Aristóteles, en el capítulo XI del Libro IV de su Política, hizo unas interesantes referencias a los edificios públicos y a la política. Para el filósofo griego los edificios que habían de albergar la celebración de los ritos de la ley debían poderse ver desde todos los cuarteles que lo rodeaban, y ser tal como lo exige la dignidad de los personajes que tiene que albergar. Al pie de la eminencia en que debía estar situado el edificio, era muy conveniente —decía Aristóteles— que estuviese *«la plaza pública, construida como la que se llama en Tesalia Plaza de la Libertad»*.

También la arquitectura monumental tradicional, la llamada arquitectura «clásica», tiene mucho que ver —según los historiadores— con la creación de la imagen pública o corporativa. En el Tratado de arquitectura de Marco Lucio Vitruvio Polión<sup>6</sup>, se puede leer que *«el erario, la cárcel y la curia deben quedar contiguos al foro, de manera que el conjunto de sus proporciones esté en consonancia con el mismo foro, y que en primer lugar debe construirse la curia en sintonía con la categoría del municipio o de la ciudad»*.

Parece pues, que la dignidad institucional de las Entidades Locales requiere que sus sesiones se celebren en lugares adecuados. Dignidad que debe visualizarse en la sede institucional. Históricamente la sede institucional ha sido la Casa Consistorial, verdadero domicilio del Ayuntamiento.

Las Casas Consistoriales, según Luis Marqués Carbó<sup>7</sup>, son los edificios de los Ayuntamientos consagrados a su servicio directo como colectividades oficiales. Indica, este mismo autor, que el siglo XII fue la época del nacimiento de las casas Consistoriales:

*«A medida que los pueblos se libraban del yugo señorial, surgían los palacios municipales que elevaban sus torres, como símbolo de fortaleza, para competir con los castillos abatidos en su poderío por el resurgimiento de las libertades populares. Italia, Alemania, Bélgica y los Países Bajos se distinguieron por la magnificencia de sus edificios consistoriales, algunos de los cuales llegan a nuestros días como modelos de suntuosidad y de belleza arquitectónica. Desde entonces todas las ciudades se desvelaron por ostentar palacios en los que concurrieran la grandeza y la fastuosidad con la eficacia de sus instalaciones, porque la Casa Consistorial no es solamente lugar de deliberación del Concejo, centro burocrático administrativo local, agencia recaudatoria o archivo de papeles, sino que es también la sede de honor del Municipio, palacio de recepciones, exponente de vida, categoría y rango de las poblaciones»*.

En España fueron los Reyes Católicos quienes impulsaron la edificación de Casas Consistoriales en las ciudades y villas. Señala Elías Barros Martínez<sup>8</sup>, en su Derecho Local en España, que una Ley promulgada en Toledo por los Reyes Católicos<sup>9</sup> en el año 1580 impulsó grandemente la construcción de Casas Consistoriales. Decía así esta norma real:

*«Ennoblécese las ciudades y villas en tener casas grandes y bien fechas, en que fagan sus Ayuntamiento y Concejos, y en que se ayunten las Justicias y Regidores y Oficiales a entender en las cosas cumplideras de la República que han de gobernar; por ende, mandamos a todas las Justicias y Regidores de las ciudades y villas de nuestra Corona Real y a cada una dellas que no tienen casa pública de Cabildo o Ayuntamiento para se ayuntar, de aquí en adelante, cada una de dichas ciudades y villas fagan su casa de Ayuntamiento y Cabildo donde se ayunten; sopena que en la ciudad o villa donde no se hiciere, que dende en adelante, siendo por su culpa, los dichos oficiales hayan perdido y pierdan los oficios de Justicias y Regimientos que tuvieren»*.

Lo cierto es que las Casas Consistoriales, como palacios públicos, representaban la conciencia ciudadana de su capacidad de autogobierno, de su libertad, con todas las precisiones que deban realizarse sobre el funcionamiento de los organismos concejiles; y sobre todo, la voluntad de reivindicar tales convicciones.

Es, pues, fácil de entender la referencia legal al lugar de celebración aunque, en la actualidad, tiene un significado muy diferente al que hacía referencia la ley de los reyes Católicos. Hoy la referencia al lugar tiene más que ver con el principio de publicidad, transparencia y receptividad administrativa que con la dignidad institucional.

El artículo 49 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en delante TRRL), precepto que tiene carácter básico conforme a la Disposición Final Séptima del mismo texto legal, dispone que las sesiones se celebren en la Casa Consistorial o en el Palacio Provincial que constituya la sede de la respectiva Corporación. En los casos de fuerza mayor, podrán celebrarse en edificio habilitado al efecto.

El artículo 85 del ROF, también establece que:

*«El Pleno celebrará sus sesiones en la Casa consistorial, Palacio provincial o Sede de la Corporación de que se trate, salvo en los supuestos de fuerza mayor en los que, a través de la convocatoria o de una resolución del Alcalde o Presidente dictada previamente y notificada a todos los miembros de la Corporación, podrá habilitarse otro edificio o local a tal efecto. En todo caso, se hará constar en acta esta circunstancia»*.

Cuando se trata de municipios que funcionen en régimen del concejo abierto, el artículo 11 del ROF señala que *«Las asambleas vecinales se reunirán donde lo tengan por costumbre»*.

Esta regulación coincide con la tradición de nuestro Derecho Local. En el mismo sentido se pronunciaba el artículo 295 de la LRL y los artículos 187, para los municipios, y 234 para las provincias, del ROF aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952. Incluso el artículo 188 de este reglamento se cuidaba de precisar que la Casa Consistorial debería radicar en la capitalidad del municipio.

En su artículo 114.3<sup>10</sup>, insiste la LALA en que las sesiones deben celebrarse en la Casa consistorial o sede de la entidad local, o, en caso de fuerza mayor, en edificio habilitado. El Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza<sup>11</sup> (en adelante ROZ) establece, en su artículo 80, la posibilidad de que, en supuestos de relieve protocolario, las sesiones se celebren en lugar distinto. Conviene destacar la importancia que tiene el lugar de celebración de la sesión, exigencia formal que afecta a la validez de los acuerdos. Adviértase que el artículo 132 de la LALA, al regular el acta de la sesión, que debe extender el Secretario, obliga a indicar lo primero el lugar de celebración. Debe entenderse que este requisito no es sino garantía determinante para la efectividad del principio de publicidad de las sesiones que se regula en el artículo 118 de este cuerpo legal; y recordar, además, que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ha completado, ampliado y reforzado la transparencia de la actividad

6 VITRUVIO POLIÓN, L.M.: Los diez libros de Arquitectura. Alianza Editorial. Tercera reimpresión, Madrid, 2002.

7 MARQUÉS CARBÓ, L.: *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (17 de mayo de 1952)*. Sugrañes Hnos, Tarragona, 1953.

8 BARROS MARTÍNEZ, E.: *Derecho Local en España*. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1951. Obra citada por Luis Marqués Carbó y Manuel Jesús Núñez Ruiz, de quienes, a su vez, tomo la cita de la ley que se transcribe.

9 LOMBA SERRANO, C.: *La Casa Consistorial en Aragón. Siglos XVI y XVII*. Según Concepción Lomba *«esta orden de los Reyes Católicos por la que se instaba a la construcción de casas concejiles en aquellas poblaciones que no las poseyesen, solo se promulgó para el reino castellano, e incluso en este reino hubo de ser nuevamente requerida por Felipe II»*, afirmación que realiza tras haber consultado el Ordenamiento político de los pueblos de España, de Satayana, publicado en Zaragoza en 1719.

10 V. el artículo 49 y la Disposición Final 7.ª del TRRL y también el artículo 85 del ROF.

11 Por razones obvias a lo largo del capítulo se harán diversas referencias al Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza. La tramitación legal de este texto reglamentario es la siguiente: El Reglamento Orgánico fue aprobado inicialmente por Acuerdo Plenario de 31 de julio de 1989 (publicado en el B.O.P. núm. 184, de 11 de agosto de 1989) y, definitivamente, por Acuerdo Plenario de 25 de enero de 1990 (publicado en los B.O.P. núm. 91 y 92, de 24 y 25 de abril de 1990). Posteriormente ha conocido una serie importante de modificaciones.

pública, al regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. En el mismo sentido la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Nada nuevo hay que notar en la *clasificación de las sesiones*; estas son de tres tipos: ordinarias, extraordinarias y extraordinarias urgentes.

Las *sesiones ordinarias* son aquellas que el Pleno municipal fija respetando el mínimo que establece el artículo 115 de la LALA<sup>12</sup>: una al mes en los Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes, y en las diputaciones provinciales; cada dos meses, en los Ayuntamientos de los municipios de población entre 5.001 y 20.000 habitantes; y cada tres meses, en los municipios de hasta 5.000 habitantes. La novedad importante en el régimen de las sesiones ordinarias, que trae causa de la Ley 11/1999, de 21 de abril, es el establecimiento de una mayor periodicidad en la celebración de los Plenos municipales y en la obligación de dotar de sustantividad propia en la sesión a la parte dedicada al control de los órganos de la Corporación que recoge el artículo 117 de la LALA<sup>13</sup>.

La periodicidad de las sesiones ordinarias de la Comisión de Gobierno y de las Comisiones de estudio, informe o consulta, será la que acuerde el Pleno<sup>14</sup>.

Las *sesiones extraordinarias* se convocan con tal carácter por el Presidente de la Corporación, a iniciativa propia o a solicitud de la cuarta parte, como mínimo, del número legal de miembros que integran la Corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente. En este último caso, la celebración de la misma no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada, no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria. Si el Presidente no convocase el Pleno extraordinario solicitado por el número de concejales indicado dentro del plazo señalado, quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de finalización de dicho plazo, a las doce horas, lo que será notificado por el Secretario de la Corporación a todos los miembros de la misma al día siguiente de la finalización del plazo establecido. En ausencia del Presidente o de quien legalmente haya de sustituirle, el Pleno quedará válidamente constituido siempre que concurra el quórum requerido en la letra c) de este precepto, en cuyo caso será presidido por el miembro de la Corporación de mayor edad entre los presentes. Así se establece en el artículo 116.3 de la LALA<sup>15</sup>.

No se entiende bien, e incluso parece que exista contradicción, incompatibilidad o desacuerdo, entre lo dispuesto en el número 3 del artículo 115<sup>16</sup> y el artículo 116.3 párrafo segundo, ambos de la LALA<sup>17</sup>. Veamos ambos preceptos.

El artículo 115.3 establece:

*«En el supuesto al que se refiere el párrafo b) del apartado anterior, el Presidente estará obligado a convocarla dentro de los cuatro días siguientes al de la solicitud, y la celebración no podrá demorarse por más de un mes desde que haya sido solicitada».*

El artículo 116.3 dispone:

*«La celebración del Pleno no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada. Si el Presidente no lo convocara dentro de ese plazo, quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la finalización de dicho plazo, a las doce horas, lo que será notificado por el Secretario de la Corporación a todos los miembros de la misma al día siguiente de la finalización del plazo establecido».*

Un ejemplo evidencia lo que se afirma. Un grupo de concejales, que representan la cuarta parte del número legal de miembros que integran la Corporación, presenta el 2 de diciembre de 2000 solicitud de sesión extraordinaria; si aplicamos el 115.3 de la LALA, en los cuatro días siguientes, es decir, antes del 11 de diciembre, el Presidente debe convocar la sesión, y puede señalar como día de celebración hasta el 3 de enero de 2001<sup>18</sup>. Sin embargo, si aplicamos lo dispuesto en el artículo 116.3 de la LALA puede apreciarse que el plazo de los quince días hábiles, que opera como límite para la celebración de la sesión, finaliza el 22 de diciembre, y el décimo día hábil siguiente es el 5 de enero de 2001, día que deberá celebrarse la sesión a las doce horas. Ciertamente que en algún supuesto el cómputo de plazos puede hacer coincidir el día de celebración de la sesión, pero el rigor que debe imperar en materia tan delicada obliga a considerar de aplicación lo dispuesto en el artículo 116.3 que recoge la legislación básica en esta materia.

El sistema funciona, pues, de la siguiente forma: la ley configura la solicitud de sesión extraordinaria como un derecho de los miembros de las entidades locales; correlativamente la ley establece la obligación del Alcalde a cursar la convocatoria en el plazo de cuatro días para que la sesión se celebre en el plazo de quince días hábiles a contar desde el día de la solicitud; si el Presidente no la convoca, transcurrido dicho plazo, queda automáticamente convocada para el décimo día hábil, lo que será notificado por el Secretario de la Corporación.

Otra cuestión que suscita su interés, entre los aplicadores del Derecho Local, en relación con las sesiones extraordinarias urgentes a solicitud de la cuarta parte del número legal de los miembros de la corporación, es la limitación que se establece acerca del número máximo de sesiones urgentes que se pueden solicitar.

El artículo 46.2 a) de la LBRL establece que los concejales no pueden solicitar más de tres sesiones extraordinarias *«anualmente»*. En similares términos se regula esta limitación para la celebración de sesión extraordinaria a petición de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la corporación en los artículos 77 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; 128 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; 210 de Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; 115 de Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; el 126 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja y el 97 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Esta limitación acerca del número máximo de sesiones urgentes que se pueden solicitar plantea alguna cuestión de interpretación. La cuestión que ofrece diversas interpretaciones es la forma de entender el adverbio de tiempo *«anualmente»* en el año de renovación de las entidades locales. Para

12 V. Artículo 46 a) de la LBRL, en su redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

13 V. Artículo 46 e) de la LBRL, en su redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

14 V. artículo 128 y 129 de la LALA.

15 V. artículo 46 a) de la LBRL, en su redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

16 La LBRL no hace referencia a este plazo para convocar. Este precepto tiene su origen en el artículo 48 del TRRL y 78.3 del ROF, allí llegó procedente del artículo 294.2 de la Ley de Régimen Local de 1955 y del 193.2 del ROF de 1952. Se ha esgrimido la necesidad de mantener este plazo porque permite, en el supuesto de que no se convoque, acudir a la vía de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, al considerar que la no convocatoria por el Presidente de la sesión afecta directamente al derecho fundamental al ejercicio del cargo de concejal. Sin embargo la Federación Española de Municipios solicitó, en su día, la eliminación de este plazo. Lo cierto es que hoy carece de virtualidad.

17 En realidad está contradicción es consecuencia de aquella azarosa mañana del 25 de marzo de 1999 en que las Cortes de Aragón aprobaron la Ley. Fue necesaria la tramitación de una Enmienda Técnica para incorporar al proyecto de ley aragonesa las modificaciones de la reforma de la legislación básica estatal a fin de que la ley aragonesa no naciese anticuada y desfasada. La celeridad que debió darse a la Enmienda Técnica, la dificultad que conoció en su tramitación, explican y justifican que puedan encontrarse algunas incorrecciones o contradicciones en el texto

18 Téngase en cuenta que es de aplicación, en cuanto al cómputo de términos y plazos, lo dispuesto en los arts. 47 y 49 de la LPC.



unos lo preceptivo y de rigor es interpretar la anualidad dentro de cada mandato<sup>19</sup> corporativo, de forma que al concejal o diputado que renueve mandato, como consecuencia del proceso electoral correspondiente, no se le deben computar en ese año las solicitudes del mandato anterior. Esta interpretación, llevada a sus últimas consecuencias, implica que el miembro de la entidad local que repite escaño, durante ese año, podría presentar hasta un máximo de seis solicitudes de sesión extraordinaria: tres en cada uno de los mandatos corporativos. Otros consideran que el cómputo de la anualidad arranca desde el inicio del mandato corporativo hasta el final de mismo. Es decir anualmente no se interpreta en el año natural sino desde que comienza el mandato hasta que transcurra el primer año, el segundo y, así, hasta el cuarto año. También conforme a esta interpretación el miembro de la entidad local que repite escaño, durante ese año, podría presentar hasta un máximo de seis solicitudes de sesión extraordinaria; tres corresponderían al último año del último mandato y tres al primer año del nuevo mandato.

La verdad es que «anualmente» significa, según el *Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española*, «cada año» y por año entiende el mismo diccionario el «período de doce meses, a contar desde el día 1 de enero hasta el 31 de diciembre, ambos inclusive» pero, también, el «período de doce meses, a contar desde un día cualquiera». De manera que ambas interpretaciones son adecuadas a la literalidad de la norma.

La opinión más generalizada, sin embargo es que «Hay que entender que el cómputo de ese plazo no se refiere al año natural (hasta el 31 de diciembre), sino a cada uno de los cuatro años de mandato, que empiezan a contarse desde la válida constitución de la Corporación Local», así lo afirma David Vicente Blanquer Criado<sup>20</sup>.

Es necesario advertir, no obstante, que en algunos municipios se han aprobado reglamentos orgánicos en los que expresamente se establece que no se podrán solicitar más de tres sesiones extraordinarias «al año», lo que puede producir dudas acerca de la interpretación que deba darse a la forma de computar el número de solicitudes presentadas en el tiempo. En el artículo 44.1 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao se establece: «Ningún Concejal ni Concejala podrá solicitar más de tres sesiones extraordinarias del Pleno al año»; y en el mismo sentido el artículo 50.1 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Madrid. Parece intuirse que, tanto el Ayuntamiento de Bilbao como el de Madrid, ha interpretado, en su desarrollo reglamentario, que el artículo 46.2 a) de la LBRL cuando establece que los concejales no pueden solicitar más de tres sesiones extraordinarias «anualmente», está haciendo referencia a año natural; es decir, al período de doce meses contado desde el día 1 de enero hasta el 31 de diciembre, ambos inclusive.

La justificación de esta limitación parece fundamentarse, y así se hacía en la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, ponente José María Ruiz-Jarabo Ferrán, RJ 1983/3915)<sup>21</sup> de 7 de julio de 1983, en la necesidad de evitar actuaciones de grupos minoritarios que pudieran entorpecer la normal marcha del órgano colegiado; en concreto se afirma que en la sentencia:

*«Se estima por los recurrentes la presentación de proposiciones..., con la obligada suscripción de dichas proposiciones por un número de colegiados no inferior al 7 % del total del censo, es contraria con las exigencias democráticas establecidas en el art. 36 de la Constitución, y un límite antijurídico al ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos, pretensión que, igualmente, debe ser rechazada, pues, y al margen de la posible desconexión de este último precepto, con el que se estima conculcador, el establecimiento de unos límites cuantitativos para la presentación de proposiciones, no es en absoluto antidemocrático, y la mejor demostración de ello, es la existencia en las leyes electorales de mínimos cuantitativos para la presentación de candidatos, límites también establecidos para determinadas actuaciones de las Cámaras legislativas —art. 102 y 113.2 de la Constitución—, y ello, porque precisamente con los límites fijados para ciertas actividades, se consigue, en suma, un mejor funcionamiento democrático de los Colegios Profesionales, ya que se evitan actuaciones de grupos supra-minoritarios que pudieran entorpecer la normal marcha de la Junta General ordinaria del Colegio, con la multitudinaria presentación de proposiciones, que solamente a unos pocos pudieran interesar».*

El escrito de solicitud de sesión extraordinaria y su motivación también ofrece dificultades de interpretación. La solicitud de sesión extraordinaria debe presentarse por escrito. No hay ninguna duda y así lo requiere y exige el ROF en su artículo 78. No es necesario que la solicitud venga firmada en todas y cada una de las hojas que la conformen.

La indisponibilidad del Alcalde para hacer valoraciones respecto a la solicitud de pleno extraordinario solicitado por la cuarta parte del número de miembros de la Corporación, según la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª, ponente Celsa Pico Lorenzo. RJCA 2003/711)<sup>22</sup> de 24 de octubre de 2003, no puede ser enervada por meras razones formales, en concreto el fallo señala que:

*«No puede ser enervada mediante una interpretación absurda del apartado segundo del art. 78 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aunque los aquí recurrentes en algún momento anterior, como consta en autos, hubieren formulado peticiones en el mismo sentido en que firmaron todas y cada una de las hojas constitutivas de la pretensión. Significa, pues, que si los actores peticionaron razonadamente los asuntos que motivaron tal solicitud y firmaron personalmente la pretensión al pie de la misma no cabe exigir una firma en todas y cada una de las hojas que componen la solicitud al no venir así exigido la norma reguladora. Máxime cuando el propio dictamen jurídico externo incorporado a los autos pone de relieve que la firma 'PO' —causante de la denegación final— se asemeja a la de uno de los concejales firmantes de la hoja final. Hecho que evidencia que, al menos uno de los firmantes suscribió, sin exigirle disposición legal alguna, todas y cada una de las hojas que conformaban la solicitud en aras a darle una unidad orgánica, atendiendo a que no solo el tamaño sino también el carácter de la letra impresa respondía a distintos estilos reproductores de programas de tratamiento de textos informáticos. Incorporación de textos impresos en distintos estilos y letras que, bien pudiera derivar de un 'escaneado' o 'fotocopiado' de textos anteriores y que no parece resultar extraño a la dinámica de funcionamiento de... »*

Y, efectivamente, como señala la sentencia cuando la legislación en materia de Régimen Local ha querido que estuvieran firmados todas y cada una de las hojas que comportan unas determinadas actuaciones así lo ha establecido expresamente. Claro ejemplo es el artículo 52 del TRRL, que exige la rúbrica del Presidente y el sello de la corporación en todas y cada una de las hojas del libro de actas en atención a su consideración de instrumento público. Y concluye el fallo que:

*«La invocación del art. 78.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, mediante una exigencia no establecida constituye conculcación del 46.2 de la Ley de Bases de*

19 V. artículo 194.1 LOREG, en la redacción dada por la LO 8/1991, de 13 de marzo, según el cual «el mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años contados a partir de la fecha de su elección, en los términos previstos en el artículo 42.2. 3), de esta Ley». Por su parte el artículo 194.2 de la LOREG y 39.2 del ROF establecen que cuando haya finalizado el mandato, los miembros de la Corporaciones Locales que hayan de cesar, continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria, hasta la toma de posesión de sus sucesores.

20 BLANQUER CRIADO, V.: *El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados*. Base de datos de la editorial Tirant lo Blanch.

21 La STS conoció recurso interpuesto contra R. D. 24 julio 1982, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía y contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 12 noviembre 1982, declarando inadmisibles la reposición deducida por el defecto por falta de legitimación, recurso interpuesto al amparo de la Ley 62/1978. El TS lo desestimó, pues la disposición impugnada no afectaba a los derechos constitucionales cuya vulneración se alegaba.

22 La STSJ resolvió el recurso contencioso administrativo interpuesto por varios concejales contra la resolución del Alcalde de Tossa de Mar (Girona) que denegó la convocatoria de pleno extraordinario por no venir firmada la solicitud, en todas sus hojas, por todos los concejales. El Tribunal consideró que esta exigencia formal no viene exigida en ninguna norma.



*Régimen Local, y por ende, del art. 23.2. CE. No es el procedimiento de convocatoria de pleno extraordinario el ámbito adecuado para dilucidar si en la confección de la solicitud han intervenido o no distintas impresoras ni tampoco el marco para valorar si las cuestiones a debatir han sido tratadas suficientemente con anterioridad al ser misión del pleno tras la correspondiente votación».*

Un tema muy debatido en la práctica local es el que hacer referencia a si el escrito de solicitud de la sesión extraordinaria debe contener alguna justificación de la petición o si, sencillamente, es suficiente que el escrito contenga la enumeración de los asuntos que deben integrarse en el orden del día de la convocatoria de la sesión. En realidad se trata de saber si el alcalde puede negar la convocatoria de un pleno extraordinario en atención a su falta de justificación o motivación.

El artículo 78.2 del ROF expresamente establece que debe razonarse el asunto o asuntos que motiven la solicitud. En concreto dispone: «Tal solicitud habrá de hacerse por escrito en el que se razone el asunto o asuntos que la motiven, firmado personalmente por todos los que la suscriben».

A la vista de este precepto reglamentario ha sido una opinión generalizada entender que no basta con que el escrito de solicitud realice una enumeración o relación de los asuntos a tratar, sino que debe justificar o razonar el porqué de cada uno de ellos.

En este sentido la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7.ª, ponente Gustavo Lescure Martín, RJ 1991/4092) de 29 de abril de 1992 entendía que, en todo caso, la omisión de esa justificación o razonamiento puede ser subsanada conforme al principio de subsanación y mejora de solicitud que se establece en el artículo 71 de la LRJPAC. En particular afirmaba el fallo que:

*«Tampoco puede prosperar la tesis de que la denegación de la convocatoria se ajustaba a las previsiones del art. 78.2 del citado Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, ya que en la solicitud no se razonaban los asuntos sobre los que habría de versar la sesión extraordinaria solicitada, pues, como acertadamente argumenta la sentencia apelada, aun siendo cierta esta omisión, se trataba de un defecto formal de carácter subsanable y, como tal insuficiente para denegar la convocatoria sin habilitar la posibilidad de su subsanación».*

En la práctica es complicado argumentar la negativa a convocar un pleno por falta de justificación o motivación. Existe, no obstante, autores que defienden con toda claridad esta posibilidad en determinados supuestos. David Vicente Blanquer Criado<sup>23</sup> entiende que:

*«Si a la vista de la justificación aducida se concluye que los motivos de la solicitud son caprichosos o arbitrarios, por ejemplo, por tener como único objetivo obstaculizar o entorpecer el normal funcionamiento del gobierno local por la excesiva abundancia de Plenos extraordinarios, resulta ajustada a derecho la negativa a convocar el Pleno, pues ese tipo de solicitud implica un uso abusivo y desviado del derecho a solicitar la celebración de reuniones del Pleno».*

Tampoco ha sido unánime la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre si el Alcalde está facultado para excluir del orden del día de este tipo de sesiones, o denegar incluso la convocatoria de su celebración cuando se trate de asuntos que no son competencia del pleno municipal y, obviamente, no se trate de supuestos de fiscalización y control del Pleno.

En cualquier caso conviene saber que la mayoría de los reglamentos orgánicos municipales hacen referencia, en unos u otros términos, a la necesidad de razonar el asunto o asuntos que motiven la solicitud de sesión extraordinaria. En este sentido puede verse el artículo 82.2 Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Móstoles que, después de exigir la firma personal de todos los concejales que suscriban la solicitud, expresamente requiere que se razone el asunto o asuntos que la motive. Dice el precepto:

*«La solicitud habrá de hacerse por escrito en el que se razone el asunto o asuntos que la motiven, firmado personalmente por todos los Concejales que la suscriben».*

Pero también existen otras normas reglamentarias municipales que no requieren ese tipo de razonamientos y quizá sean más respetuosas con el mandato y finalidad del artículo 46.2 de la LBRL.

El artículo 44.2 del reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao, por ejemplo, establece que basta con especificar el asunto que motive la solicitud de convocatoria sin que requiera razonamiento o justificación alguna. Se exige, eso sí, que en el caso de que se pretenda adoptar un acuerdo se incluya el texto que se quiere someter a votación. Dice este precepto:

*«La convocatoria se solicitará por escrito, en el que se especificará el asunto que la motiva y, en caso de que se pretenda adoptar un acuerdo, se incluirá el texto que se quiera someter a debate y votación».*

Las sesiones extraordinarias urgentes son aquellas que convoca el Presidente de la Corporación con tal carácter porque la urgencia del asunto no admite demora e impide cumplir la antelación de dos días hábiles con que debe convocarse el Pleno municipal, según dispone el artículo 116.1 de la LALA<sup>24</sup>. Conviene recordar que el plazo de los días hábiles es un plazo esencial, según la jurisprudencia del TS<sup>25</sup>, y su incumplimiento conlleva la nulidad de pleno derecho del acuerdo o acuerdos que se adopten en la sesión convocada sin observar dicho plazo. Es por esta razón que la convocatoria con este carácter debe ser ratificada por el Pleno por mayoría simple. Aclara la ley aragonesa, y esto es una novedad, que basta con la mayoría simple para la ratificación. Teniendo en cuenta que el carácter urgente de la sesión lo aprecia el Presidente de la Corporación, con independencia de que una vez reunida la Corporación considere que no existe esa urgencia que justifique este tipo de convocatoria, y teniendo en cuenta, a su vez, que para la válida constitución de la Corporación es suficiente con la asistencia de un tercio del número legal de los miembros que la componen; no hubiera sido ningún despropósito que este tipo de sesiones hubieran necesitado para su ratificación un quórum reforzado: los dos tercios del número de hecho de miembros o la mayoría absoluta del número legal de miembros que la componen. Es cierto que la ley exige ya el quórum correspondiente para cada asunto en función de la importancia del mismo; pero no es menos cierto que, desde la perspectiva del principio democratizador de las instituciones y de la necesidad de garantizar el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno por parte de los miembros de las entidades locales, debiera evitarse la posibilidad de abusar de este tipo de convocatorias.

Conviene recordar, también, que la jurisprudencia del TS, por todas la STS de 8 de octubre de 1986, ha destacado el carácter fiscalizable de la urgencia de la convocatoria de los órganos colegiados.

El artículo 116 de la LALA aborda la regulación del régimen jurídico de *la convocatoria de las sesiones*; es decir, la citación a los miembros de los órganos colegiados de las entidades locales para que asistan a las correspondientes sesiones. Es, siempre, competencia del Alcalde o Presidente, y así se recoge en el artículo 30 d) de este cuerpo legal<sup>26</sup>, que incluye entre las atribuciones del Alcalde:

*«Convocar y presidir las sesiones del Pleno, de la Comisión de Gobierno y de cualesquiera otros órganos municipales, y decidir los empates con voto de calidad».*

Debe recordarse que el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (en adelante RJFHN) establece, en su artículo 3. 2 a), que la función de fe pública del Secretario comprende, entre otras, la asistencia al Presidente en la realización de la convocatoria.

23 BLANQUER CRIADO, V.: *El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados*. Base de datos de la editorial Tirant lo Blanch.

24 V. arts. 46.2b) LBRL, 48.2 TRRL y 79 ROF.

25 STS de 12 de noviembre de 1997 entre otras.

26 V. los arts. 21.1.c) y 34.1.c) de la LBRL; 41.4, 61.4 y 80 del ROF.

Desde la convocatoria, la documentación completa de los asuntos incluidos en el orden del día, que deban servir de base al debate, deberá estar a disposición de los miembros de la corporación en la secretaría<sup>27</sup>.

La adopción de acuerdos sobre asuntos no comprendidos en la convocatoria es causa de nulidad<sup>28</sup>.

Existe una excepción al régimen de convocatoria de las sesiones; se trata de la sesión constitutiva del Ayuntamiento. Las Corporaciones municipales se constituyen en sesión pública el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Estamos ante una sesión extraordinaria a las que hace referencia el artículo 115.2 c) de la LALA. Lo mismo sucede con la sesión constitutiva de las Diputaciones Provinciales<sup>29</sup>.

La responsabilidad de la notificación de las convocatorias es del Secretario según establece el artículo 3 a) del RJFHN, y debe acreditarse en la forma que establece el artículo 81.2 del ROF.

El *Orden del día*, exigencia formal determinante para la correcta celebración de la sesión y para la existencia jurídica de los acuerdos que en ella se adopten, aparece regulado en el artículo 117 de la LALA<sup>30</sup>. En el procedimiento para la adopción de acuerdos de cualquier órgano colegiado la determinación de los asuntos que deben ser adoptados en una sesión constituye un elemento necesario, imprescindible y trascendental desde el punto de vista de la interdicción de la arbitrariedad.

Solamente por medio de la información que transmite el orden del día, el concejal —o el miembro del órgano colegiado de la entidad que se trate: Diputación Provincial, Mancomunidad, Comarca, etc.— puede encontrarse en condiciones de participar y sentirse y ser no solo espectador o testigo de lo que acontece sino además prepararse para actuar. Cuando se tergiversa la realidad, se ocultan los hechos o se silencia el mensaje, se engaña al protagonista de la sesión, que es el concejal, y se le debilita seriamente porque se daña la conexión entre la decisión que toma y la verdad de lo que se aprueba.

El artículo 47.2 del TRRL advierte de la importancia y relieve que tiene el orden del día en el funcionamiento del órgano colegiado cuando dispone que «salvo casos de urgencia, no se tratarán más asuntos que los señalados en el orden del día de cada sesión». El incumplimiento de esta norma acarrea la nulidad de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el artículo 51 del TRRL<sup>31</sup> y el artículo 80.3 del ROF<sup>32</sup>.

La determinación de los asuntos se realiza a través de la fijación del orden del día. La expresión procede del parlamentarismo británico, «*Order of the Day*», aunque etimológicamente deriva del latín «*ordinem*», acusativo de «*ordo-ordinis*», con el significado de fila, rango u orden. Para los escolásticos siempre ha existido un vínculo indudable entre «*ordo y ratio*», entre orden y entendimiento. Santo Tomás de Aquino, el Doctor Angélico, solía repetir con gusto la frase aristotélica de que «*sapientis est ordinare*», es propio del sabio ordenar. En toda la filosofía el concepto de orden es fundamental pues es uno de los más patentes de la naturaleza.

El *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* define la expresión «orden del día» como la «determinación de lo que en el día de que se trata deba ser objeto de las discusiones o tareas de una asamblea o corporación». María Moliner, en su *Diccionario de uso del español*, se refiere al orden del día como lista de los asuntos que han de ser tratados en una reunión, consejo, asamblea, etc.

No existe unanimidad entre los estudiosos del lenguaje acerca de si hay que hablar de «el» orden del día, o si la forma correcta es «la» orden del día. Unos sostienen que, en caso de una «lista de los asuntos que han de ser tratados en una junta, con indicación del orden que han de seguir» debería emplearse «el» orden del día. Otros defienden que en ninguna definición de la frase en los idiomas que la emplean, incluido el español, se hace mención de un «orden a seguir».

En este sentido, Enrique C. Picotto<sup>33</sup>, considera que no existe esa idea de orden a seguir en la forma expresión «orden del día» y entiende que «por el contrario, todas las definiciones indican claramente que se trata de una lista que especifica fundamentalmente con carácter de «una» orden los puntos a resolver y no el orden a seguir en una sesión o junta. Puede incluir o no esta lista una cierta secuencia según la cual deberán tratarse los puntos que contiene, pero esta posible sucesión es intrascendente en cuanto a que debiera determinar un cambio semántico, pasando «una» orden, un mandato, a ser «un» orden, una sucesión. Tanto la etimología como el uso generalizado de la expresión indican en todos los idiomas en que se emplea que sus tres acepciones —que además poseen un origen común— conllevan la idea de «una» orden y se trata por lo tanto, en los tres casos, de «la» orden del día».

En el lenguaje administrativo común, especialmente en el corporativo, parece más extendida la utilización de la expresión «el» orden del día, pero también se utiliza la forma «la» orden del día. Así en el Reglamento Orgánico de la Diputación Provincial de A Coruña, en los artículos 55 y 60, se refieren a «las órdenes del día». También la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña en su artículo 5.2 cuando regula el catalán como lengua propia de Cataluña y de su Administración Local, se refiere a «las órdenes del día», si bien cuando establece el régimen de funcionamiento de los entes locales habla de «el orden del día».

Como su nombre indica estamos ante la enumeración detallada de los asuntos a tratar, ser objeto de debate y, en su caso, votación. Todos los actos que tienen lugar en la sesión deben amoldarse al orden del día. Tiene un carácter enunciativo e indicador. A él se ha referido el TS como «extracto indicador de los asuntos que van a ser tratados».

En todo caso, como indica el Manual del Alcalde de la Diputación Provincial de Valladolid<sup>34</sup>, la determinación del orden del día constituye una declaración de voluntad por parte del Alcalde-Presidente que establece el contenido material de la sesión a celebrar, mediante su exteriorización documental en la que han de quedar claramente determinados los asuntos sobre los que, en su caso, el órgano colegiado ha de adoptar acuerdos.

El artículo 80 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Alicante enuncia adecuadamente la naturaleza de los diversos asuntos que deben incluirse en el mismo cuando dispone:

«El orden del día establecerá la relación de los asuntos que se someten a la consideración del Pleno, bien para ser debatidos y, en su caso, resueltos, previa votación sobre los mismos; bien para ser puestos en conocimiento de la Corporación, o para que se lleve a cabo el ejercicio de control y fiscalización de los órganos de gobierno».

27 En algunas ocasiones se han planteado la exigencia formal de la consulta de los expedientes por los miembros de la Corporación en la Secretaría. El artículo 76 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza, establece: «Desde que el Pleno haya sido convocado, los decretos, propuestas, dictámenes y mociones, con sus respectivos expedientes, estarán en el salón de sesiones u otro lugar adecuado, a disposición de los Concejales». No parece una mala solución.

28 V. arts. 51 del TRRL y 83 del ROF.

29 V. lo dispuesto en el artículo 57.1 del ROF.

30 V. arts. 47.2 TRRL y 82.1 ROF, así como los arts. 92.3.a) LBRL, 162 TRRL y 2.a) RJFHN.

31 El artículo 51 del TRRL dispone: «Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como los que se adopten en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el órgano correspondiente, con el voto favorable de la mayoría prevista en el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril».

32 El artículo 80.3 del ROF tiene la misma redacción literal que el artículo 51 del TRRL.

33 Picotto, E.C.: «La Orden del Día algunas notas sobre su etimología y semántica». Puede consultarse en la página web personal del autor [www.picotto.net](http://www.picotto.net)

34 Promovido por el Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios de la Diputación Provincial de Valladolid y elaborado, en virtud de un Convenio de Colaboración entre la Diputación Provincial de Valladolid y la Universidad de Salamanca, por los profesores Dionisio Fernández de Gatta Sánchez y Alfredo Pérez Alecantr. Puede consultarse en la página web de la Diputación de Valladolid.

La fijación del orden del día, desde el punto de vista estrictamente jurídico, es un acto administrativo de trámite por el que se inicia el procedimiento para la adopción de acuerdos por el órgano colegiado de la entidad local, en el que relaciona de forma individualizada e inequívoca los asuntos que deben ser objeto de deliberación y votación por los miembros que configuran dicho órgano. No solo delimita las materias sino que también realiza una ordenación cronológica de las mismas en la deliberación de la sesión y establece el turno de debate de cada una de ellas en el ámbito temporal de la sesión. Es el elemento objetivo de la convocatoria, la sustancia de la misma. La convocatoria carece de sentido sin la fijación del orden del día, salvo en las sesiones de celebración periódica según el mandato legal. Sin el orden del día la convocatoria sería una mera invitación a participar en un acto social.

El orden del día debe ser redactado en forma clara, inequívoca y completa, con precisión en cada punto a considerarse, para que los miembros de la corporación conozcan previamente el verdadero alcance de las deliberaciones. El orden del día es la llave, el quicio fundamental, para el ejercicio del derecho a la información de los miembros de la entidad local.

La función del «Orden del día» es informar a los miembros de la corporación, sobre las materias que estarán sometidas a deliberaciones en la sesión, esto permite que puedan informarse con anterioridad y así tomar parte con conocimiento de causa. El orden de día también asegura a los miembros ausentes no ser sorprendidos en su buena fe. El conocimiento exacto de los asuntos o de las cuestiones que van a ser debatidas en una sesión es indispensable tanto para la adecuada formación de la voluntad de cada uno de los miembros del órgano colegiado como para el ejercicio de la obligación de abstención, o del legítimo derecho de no asistir.

Es siempre una atribución del Alcalde salvo en los supuestos de sesiones extraordinarias convocadas a solicitud de miembros de la Corporación; efectivamente, el artículo 116.3 de la LALA<sup>35</sup> previene:

*«En las sesiones extraordinarias, convocadas a solicitud de miembros de la Corporación, la convocatoria incluirá el asunto o asuntos del orden del día propuestos por quienes las hayan solicitado sin que puedan incorporarse otros distintos si no lo autorizan expresamente los solicitantes en la convocatoria».*

Estamos ante una importante novedad que tiene su origen en Ley 11/1999, de 21 de abril. De siempre se ha entendido que en las sesiones convocadas a solicitud de miembros de la Corporación el Alcalde no puede enjuiciar la oportunidad de su celebración, ni tampoco valorar o ponderar la conveniencia de que se aborden los temas objeto de la convocatoria. Ahora bien, en la legislación básica de régimen local nada se decía sobre la posibilidad de que el Alcalde pueda, en estos supuestos, excluir o añadir algún punto del orden del día. Ocurre que el artículo 78.2 del ROF dispone:

*«Son sesiones extraordinarias aquellas que convoque el Alcalde o Presidente con tal carácter, por iniciativa propia o a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación. Tal solicitud habrá de hacerse por escrito en el que se razone el asunto o asuntos que la motiven, firmado personalmente por todos los que la suscriben. La relación de asuntos incluidos en el escrito no enerva la facultad del Alcalde o Presidente para determinar los puntos del Orden del día, si bien la exclusión de este de alguno de los asuntos propuestos deberá ser motivada».*

La LALA, respondiendo aquí a esos nuevos conceptos más transparentes y actitudes más leales y democráticas para el municipio, corta por lo sano y elude, con rigor y precisión, la posibilidad de que el Alcalde modifique o altere el orden del día en estos supuestos.

El orden de las sesiones debe ahora presentar la parte resolutive con sustantividad propia y diferenciadora de la dedicada al control del Pleno sobre los demás órganos de la corporación. El control y fiscalización de la actuación de los órganos de gobierno debe llevarse a cabo, en principio, en las sesiones ordinarias. El control y fiscalización del Alcalde puede hacerse a través de los siguientes mecanismos: dando cuenta de sus resoluciones<sup>36</sup>, lo que es costumbre hacer mediante una relación de los decretos acompañada de copia compulsada de los mismos que se incorpora al expediente de la convocatoria; con la inclusión de un punto específico en el orden del día de control ordinario de distintos aspectos que puedan plantearse (la situación urbanística del municipio, la programación cultural del Ayuntamiento etcétera); con la presentación de ruegos y preguntas, uno de los institutos más importantes de las formas de control de los órganos de gobierno, como veremos la ley aragonesa reconoce la importancia de este instituto y lo eleva de la simple regulación reglamentaria; mediante la moción de censura a que hace referencia el artículo 22.3 de la LBRL y 197 de la LOREG, que se basa en la pérdida de confianza política en el Alcalde que dirige el gobierno y administración municipal; y a través de la cuestión de confianza que podrá plantear al Pleno el Alcalde cuando un acuerdo referido a los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales o la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general, no hubiese obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

En cuanto a la puesta en conocimiento del Pleno de las resoluciones de la Alcaldía, o de sus delegados, hay que indicar que la misma tiene como objeto que la Corporación pueda ejercer sus funciones de control sobre las indicadas resoluciones mediante la formulación de ruegos o interpelaciones. Comparto la opinión de A. Ballesteros Fernández<sup>37</sup> que entiende que «el dar cuenta de las resoluciones adoptadas por el Alcalde o Concejales delegados se agota con la información, por lo que el Pleno no puede promover debate, ni mucho menos, adoptar resolución alguna sobre las resoluciones de que se informa».

El esquema del orden del día según la LALA y la Ley 11/1999, de 21 de abril, sería el siguiente:

#### ORDEN DEL DÍA

##### I. Parte resolutive de la sesión ordinaria.

- 1.º Aprobación del acta de la sesión anterior.
- 2.º Dictámenes de las Comisiones Informativas Municipales.
- 3.º Propuestas de los Grupos Municipales presentadas al amparo de lo establecido en el artículo 122.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- 4.º Propuestas de los Grupos Municipales presentadas al amparo de lo establecido en el artículo 122.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, así como asuntos de urgencia sometidos al Pleno municipal al amparo de los artículos 82.3 y 91.4 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

##### II. Parte de la sesión ordinaria de control y seguimiento de los Órganos de la Corporación [artículo 46.2 E) LBRL, según redacción Ley 11/1999 y 117 de la LALA].

- 5.º Dación de Cuenta de las resoluciones de la Alcaldía adoptadas desde la última sesión plenaria ordinaria, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 42 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

<sup>35</sup> V. artículo 46.1.2.a) LBRL.

<sup>36</sup> El artículo 42 del ROF dispone que el Alcalde dará cuenta sucinta a la Corporación, en cada sesión ordinaria del Pleno, de las resoluciones que hubiere adoptado desde la última sesión plenaria ordinaria para que los Concejales conozcan el desarrollo de la administración municipal a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno, previstos en el artículo 22.2. a) de la LBRL.

<sup>37</sup> A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, «La financiación de los grupos políticos y el control del equipo de gobierno en las sesiones ordinarias, en la Ley 11/1999, de modificación parcial de la Ley de Régimen Local», EC 15/16 (1999), págs. 2525 y ss.

6.º Comunicaciones oficiales e informaciones de la Alcaldía.

7.º Control y seguimiento de órganos de gobierno.

8.º Ruegos y preguntas.

Ya hemos indicado que la adopción de acuerdos no incluidos en el orden del día conlleva la nulidad de los mismos. Se trata, con esta sanción de nulidad, de garantizar la autenticidad, certidumbre y seguridad de la voluntad de los miembros de la Corporación. No estamos ante una mera o vana cuestión de formalidades. El artículo 23.2 de la CE garantiza no solo el acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga, ya que la norma constitucional perdería toda eficacia si, aun respetando el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico. Pues bien, el orden del día garantiza, en su modesta aportación, el ejercicio de las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad en el complejo mundo municipal.

La LALA, advertida de la importancia de que no se traten asuntos en las sesiones que no se hallen incluidos en el orden del día, establece un inflexible y severo principio para el caso de las sesiones extraordinarias al disponer en el artículo 117.3<sup>38</sup> que:

*«En las sesiones extraordinarias no se tratarán otros asuntos que los incluidos en el orden del día, a no ser que sean de carácter urgente, estén presentes todos los miembros de la Corporación y así se acuerde por unanimidad.»*

Estamos, pues, ante un innovación acertada, conveniente y oportuna, porque tiende a garantizar el ejercicio de las funciones públicas y de las autoridades locales en condiciones de igualdad, seguridad y fiabilidad.

Regula el artículo 120 de nuestra ley<sup>39</sup> *los informes previos de adecuación a la legalidad*. Nada nuevo hay que destacar en esta materia. Recordar que el artículo 3.3 a) del RJFHN, vincula, la emisión de informes previos por parte del Secretario y solicitados por un tercio de los Concejales, a la antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de tratarse el asunto, lo que denota que se trata de informes para resolver un procedimiento, expresión «con antelación suficiente» que se repite en el artículo 173.1 a) del ROF. Son informes que deben ser emitidos por el Secretario, sin orden o mandato intermedio del Presidente de la Corporación y cuya efectividad se condiciona a que se soliciten con la antelación suficiente, en garantía de la bondad y acierto del informe.

Es oportuno recordar la vigencia del artículo 4.2 del Real Decreto 2513/1982, de 24 de julio, que determina la antelación mínima de ocho días a la celebración de la sesión, añadiendo que si los corporativos solicitan el informe después del citado plazo y constase que aquellos no pudieron tener conocimiento de la propuesta de acuerdo antes de los diez días inmediatamente anteriores a la celebración de la sesión mediante la recepción del orden del día de la correspondiente Comisión Informativa, la Corporación no podrá adoptar acuerdo alguno de esa sesión sobre el asunto respecto del cual se solicitó el informe, sin perjuicio de incluir el asunto en el orden del día en otra sesión siguiente, convocada una vez transcurrido el plazo de ocho días para la emisión del informe solicitado.

## 2. EL CURSO DE LA SESIÓN. EL QUÓRUM DE ASISTENCIA. LOS ASUNTOS A TRATAR; SU DEBATE. RUEGOS Y PREGUNTAS

Comienza la ley aragonesa la regulación, propiamente dicha, de la celebración de la sesión haciendo referencia a la *publicidad* de la misma. La transparencia y la interacción son elementos clave en las relaciones entre la Administración, cualquiera que sea esta, y los ciudadanos.

El artículo 118 de la LALA<sup>40</sup>, que regula la publicidad de las sesiones, contiene una interesante novedad. La norma general ha sido la publicidad de las sesiones del Pleno y, por excepción, la no publicidad de las sesiones de la Comisión de Gobierno ni de las Comisiones Informativas<sup>41</sup>. Pues bien, nuestra ley local aragonesa, en un alarde de coherencia, declara públicas las sesiones de la Comisión de Gobierno en los asuntos en que actúe por delegación del Pleno. El planteamiento de la ley es impecable pero desde una perspectiva adjetiva, secundaria o procedimental; es decir, desde el funcionamiento práctico de la Comisión de Gobierno, la norma puede producir distorsiones y desvíos. Quizá es más ordenado extender la publicidad a las sesiones de la Comisión de Gobierno que fueran resolutivas y dejar como no públicas las que fueran de mera asistencia a la Presidencia.

El *quórum de asistencia* exige que las sesiones no pueden celebrarse sin la presencia del Presidente y del Secretario, o de quienes legalmente les sustituyan, y la asistencia de un tercio del número legal de miembros de la Corporación, que nunca podrá ser inferior a tres. Así se establece en el artículo 119 de la LALA<sup>42</sup>. *Quórum* significa «quienes» —la palabra latina es el genitivo plural del pronombre relativo «qui» (que) y debe traducirse por tanto como «de los cuales» o «de quienes»—, y se refiere a quienes son necesarios.

La palabra «*quórum*» es un cultismo que procede del latín y hace referencia al número de personas necesarias para poder celebrar una sesión y para adoptar determinados acuerdos. De ahí que se distinga entre «*quórum asistencial*» y «*quórum de decisión*» como hacen las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, ponente Rafael Pérez Gimeno, RJ 1982/6420) de 21 de octubre de 1982, de 17 de febrero de 1992 (Sala de lo Contencioso Administrativo, ponente José María Reyes Monterreal, RJ 1992/2495) y la de 9 de febrero de 1996 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4.ª, ponente Rafael Fernández Montalvo). Esta clasificación es útil para identificar los casos en que, para votar, se exige un número de asistentes superior al requerido para deliberar. Esta distinción se encuentra, también, en la doctrina del Derecho Parlamentario<sup>43</sup>.

El sentido actual del término *quorum* parece provenir tribunales anglosajones llamado «*Justices of the quorum*», sus miembros actuaban en forma solidaria y se expresaba con la fórmula «*quórum vos unum esse volumus*» (de los cuales queremos que vos seáis uno).

El concepto de *quorum* fue adoptado en Inglaterra, a finales de la Edad Media como garantía judicial, de suerte que ningún tribunal pudiera actuar sin la asistencia de la mayoría de sus integrantes —parece provenir tribunales anglosajones llamado «*Justices of the quorum*», sus miembros actuaban en forma solidaria y se expresaba con la fórmula «*quórum vos unum esse volumus*» (de los cuales queremos que vos seáis uno)—. Ese principio se extendió durante el siglo XVI, como condición de validez de las deliberaciones y decisiones del Parlamento británico, y fue adoptado en 1789 por la Constitución de Estados Unidos de América, y por la Constitución francesa de 1791.

Señalan Diego Valadés y José María Serna de la Garza, que el *quórum* atiende a la solución de dos problemas: por una parte, es una garantía del sistema representativo, en cuanto a que en las deliberaciones y las decisiones debe participar un número adecuado de representantes; por otro lado, es

38 Hasta ahora, según lo dispuesto en el artículo 51 del TRRL y 83 del ROF, bastaba en estos casos con el *quórum* de la mayoría absoluta. En concreto el 83 del ROF dispone: «Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como los que se adopten en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el Órgano correspondiente, con el voto favorable de la mayoría prevista en el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril».

39 V. arts. 92 LBRL; 28 LPC; 54, 162 a 164 del TRRL; 92, 172 a 175 del ROF; 3 del RJFHN, y en lo no derogado por estas disposiciones el Real Decreto 2513/1982, de 24 de junio (BOE núm. 240, de 7 de octubre).

40 V. arts. 70.1 LBRL y 88 del ROF.

41 V. arts. 70.1 LBRL, 113.1b) y 227.2 del ROF.

42 V. Arts. 46.2 c) LBRL, 72.1 TRRL y 12.1, 90 y 99.4 ROF. También debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 182 de la LOREG.

43 TOSSI SILVANO; *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 87 y 88.



una garantía del sistema republicano, en cuanto a que las instituciones deben funcionar razonablemente. En esta medida, el número requerido para integrar el quórum no debe ser tan reducido como para distorsionar la función representativa de un órgano colegiado, ni tan elevado como para entorpecer sus actividades.

En todo órgano colegiado es indispensable que determinado número de sus integrantes se encuentre presente para deliberar o para tomar decisiones; en el requisito de la presencia exigible para entrar en sesión. Sino concurre ese determinado número no es posible declarar abierta la sesión.

El quórum asistencial es, pues, el número requerido de asistentes a una sesión de cualquier para que sea posible su celebración. En el mundo municipal hispanoamericano se suele denominar a este quórum como «*quórum para sesionar*».

Conviene hacer notar que el quórum de asistencia afecta directamente a la legalidad de la sesión. Sin que se dé la concurrencia que establece el precepto citado el órgano correspondiente no puede declararse constituido en sesión y, por consiguiente, no puede funcionar legalmente ni adoptar acuerdo alguno. No debe confundirse el quórum de asistencia con el de adopción de acuerdos que regula el artículo 126 de la LALA y que hace referencia al número de miembros de la Corporación que ha de votar favorablemente un acuerdo para que sea válido. La exigencia del mantenimiento del quórum durante toda la sesión fue establecida por la jurisprudencia del TS<sup>44</sup>. Debe recordarse que la asistencia a las sesiones es un deber<sup>45</sup>.

La asistencia del Secretario y del Presidente es una condición imprescindible y esencial para que pueda desarrollarse la sesión. La sustitución del Alcalde se halla prevista en el artículo 32 de la LALA y la del Secretario en el artículo 3.2 c) de RJFHN. Nada dice la Ley sobre la asistencia del Interventor, ni la LBRL ni el TRRL<sup>46</sup>.

El buen desarrollo de las sesiones requiere el cumplimiento de precisas prescripciones que ordenan la celebración de la sesión desde el inicio de la misma hasta su conclusión. La sesión discurre en un tiempo y en un espacio ordenado y determinado por una especie de halo de ministerio litúrgico, en sentido ritual o celebrativo.

Tanto los aspectos más nimios, como es la ubicación de los miembros de la corporación en los distintos escaños, hasta los de mayor importancia, como el sistema de votación, se encuentran minuciosamente regulados con la finalidad de evitar estridencias, alborotos y desazones. Muchas de estas normas tienen una naturaleza estrictamente protocolaria, responden a esa percepción de las «*buenas maneras*» —por contraposición a las «*malas trazas*»— a la que ya se hacía referencia en el *Arte de la Geometría* de Euclides<sup>47</sup>.

La celebración de una sesión pública ofrece muchos matices a cualquier observador avisado. En el transcurso de la sesión se exteriorizan, para bien o para mal, las cualidades personales de los miembros que participan en la misma —educación, conocimientos generales, la formación de las personas que intervienen, la experiencia y sus maneras y cualidades—, precisamente por ello es necesario ordenar de forma adecuada y flexible el desarrollo de la sesión. En la medida en que los asistentes conozcan y cumplan con honradez las normas del desarrollo de la sesión, el discurrir de la sesión responderá a su finalidad última, ser la expresión de la voluntad del órgano colegiado.

Los *asuntos a tratar* son objeto de debate, que siempre ha de dirigir el Presidente y que versará sobre los dictámenes o propuestas que deban someterse a votación. En la terminología del régimen de funcionamiento es tradicional distinguir entre: dictamen, proposición, moción, voto particular, enmienda, ruego y pregunta. El artículo 97 del ROF<sup>48</sup> contiene una detallada regulación de lo que significa cada una de estas actuaciones. Lo cierto es que siempre se ha producido una importante confusión entre los miembros de la corporación en la utilización de esta terminología, que para algunos resulta ser una especie de nomenclatura que responde a una jerga corporativa solamente reservada a carismáticos, visionarios y apocalípticos; lo que da lugar en ocasiones a no pocas discusiones chuscas. En determinados reglamentos orgánicos es costumbre obligar al miembro de la corporación que presenta un escrito a calificar expresamente qué tipo de escrito es. Así el artículo 12.4 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Fraga<sup>49</sup> establece que «Los Concejales deberán calificar sus intervenciones así como los documentos que presenten en la sesión de conformidad con la terminología expresada en el apartado anterior». En cualquier caso corresponde a al Alcalde, como Presidente<sup>50</sup> y director del desarrollo de la sesión, la calificación de los documentos o intervenciones.

La LALA simplifica en su artículo 122, acertadamente, la cuestión. *Las propuestas de resolución* (aquí hay que entender incluidas las mociones y proposiciones) pueden presentarse bien por los grupos o por un mínimo de tres miembros de la Corporación, o bien individualmente por cada concejal en el supuesto de que no se hayan constituido grupos, y si se presentan antes de la convocatoria se incluirán en orden del día; en otro caso, se votará su urgencia, como requisito previo a su debate y votación.

Novedad de matiz, pero muy interesante en la práctica del día a día municipal, es la que se regula en el artículo 121 en relación con *las enmiendas*. El ROF, en su artículo 97.5, establece con toda claridad que la enmienda debe presentarse por escrito antes de iniciarse la deliberación del asunto. Prohíbe, pues, la presentación de enmiendas «in voce» o una vez iniciado ya el debate, lo que es muy difícil de llevar a la práctica. Con la ley aragonesa

44 V. entre otras la STS de 18 de febrero de 1983.

45 V. artículo 105 de la LALA.

46 El artículo 344 de la LRL establecía que los Interventores «tendrán voz en las sesiones, a todas las cuales serán citados para cumplir las obligaciones que les impone este artículo y para informar cuando los miembros de la Corporación soliciten su parecer, y deberán firmar las actas preceptivas». Por su parte el artículo 78.2 del RD 3046/1977, de 6 de octubre, disponía que «el Interventor asistirá a las sesiones de la Corporación con voz, pero sin voto»; este RD fue expresamente derogado por el TRRL. Ahora bien el ROF, en su artículo 94.3 y 92.2, así como del RJFHN, en su artículo 4, parece deducirse que el Interventor debe asistir a las sesiones.

47 Según se recoge en el Poema Masónico, o Manuscrito Real (Regius).

48 Este precepto establece: «A los efectos del desarrollo de las sesiones y para definir el carácter de las intervenciones de los miembros de la Corporación, se utilizará la siguiente terminología: 1. *Dictamen*, es la propuesta sometida al Pleno tras el estudio del expediente por la Comisión Informativa. Contiene una parte expositiva y un acuerdo a adoptar. 2. *Proposición*, es la propuesta que se somete al Pleno relativa a un asunto incluido en el orden del día, que acompaña a la convocatoria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.3 de este Reglamento. Contendrá una parte expositiva o justificación y un acuerdo, asimismo, a adoptar. No procederá entrar a debatir ni votar una proposición sin que previamente se haya ratificado, de acuerdo con lo dispuesto en el referido artículo 82.3, la inclusión del asunto en el orden del día. 3. *Moción*, es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo prevenido en el artículo 91.4 de este Reglamento. Podrá formularse por escrito u oralmente. 4. *Voto particular*, es la propuesta de modificación de un dictamen formulada por un miembro que forma parte de la Comisión Informativa. Deberá acompañar al dictamen desde el día siguiente a su aprobación por la Comisión. 5. *Enmienda*, es la propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentada por cualquier miembro, mediante escrito presentado al Presidente antes de iniciarse la deliberación del asunto. 6. *Ruego*, es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a algunos de los órganos de gobierno municipal. Los ruegos formulados en el seno del Pleno podrán ser debatidos, pero en ningún caso sometidos a votación. Pueden plantear ruegos todos los miembros de la Corporación, o los grupos municipales a través de sus portavoces. Los ruegos podrán ser efectuados oralmente o por escrito y serán debatidos generalmente en la sesión siguiente, sin perjuicio de que lo puedan ser en la misma sesión que se formulen si el Alcalde o Presidente lo estima conveniente. 7. *Pregunta*, es cualquier cuestión planteada a los órganos de gobierno en el seno del Pleno. Pueden plantear preguntas todos los miembros de la Corporación, o los grupos municipales a través de sus portavoces. Las preguntas planteadas oralmente en el transcurso de una sesión serán generalmente contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata. Las preguntas formuladas por escrito serán contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, sin perjuicio de que el preguntado quiera darle respuesta inmediata. Las preguntas formuladas por escrito con veinticuatro horas de antelación, serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente.

49 El Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Fraga (Huesca) fue aprobado por Acuerdo Plenario de 28 de octubre de 1992 (publicado en el B.O.P. núm. 106, de 13 de mayo de 1993).

50 V. arts. 21.1. c) LBRL; 30.1.d) LALA; 24 a) TRRL y 41.4 ROF.

parece claro que las enmiendas pueden presentarse bien por escrito, bien «in voce», y en cualquier momento, antes de que se produzca la votación. Las enmiendas pueden consistir en una rectificación del asunto o en una adición al mismo, según una tradición municipal que arranca del artículo 205 del ROF de 1952.

El *voto particular*, a diferencia de la enmienda, es la propuesta de modificación formulada por un miembro de la Comisión Informativa. La Ley desea que las discrepancias de los integrantes de las comisiones informativas se sustenten a través de los votos particulares. Nada se nos dice sobre la forma de presentar estos votos.

Afirma el artículo 123 de la LALA que los asuntos serán objeto de *debate* antes de ser sometidos a votación. Los votos particulares y las enmiendas se debatirán en primer lugar, para pasar después a la discusión del dictamen o informe. Nada dice el ROF sobre en qué momento deben debatirse los votos y las enmiendas. Entiendo que siempre ha de conocerse el dictamen antes de la deliberación sobre el voto o la enmienda; pues, en otro caso, no tendría sentido la discusión previa del voto o enmienda. Este precepto sistematiza el régimen interno de las sesiones, y viene a regular el guión que el Presidente de la Corporación debe seguir en el transcurso de la sesión municipal.

La deliberación de los asuntos es imprescindible para la correcta formación de la voluntad de los órganos colegiados. Los principios que presiden la deliberación de los asuntos son: el respeto por la opinión de todos los miembros de la corporación, la corrección, la cortesía y la interdicción de la personalización de las controversias. Imprescindible resulta, igualmente, que la dirección y conducción del debate por la presidencia se realice con agilidad, aunque garantizando la posibilidad de que todos los concejales puedan emitir sus opiniones en condiciones de igualdad.

Un papel insustituible representa en este asunto la Junta de Portavoces. Convocada una sesión, el Alcalde debe citar a la Junta de Portavoces para tratar de la ordenación de los debates de la misma. Ese es el mensaje que contiene el artículo 113 de la LALA. Los portavoces deben anunciar en la misma las intervenciones de los Concejales de su respectivo grupo. Los portavoces deben lograr un consenso en esta reunión, para ordenar los debates, en cuanto a la duración de las intervenciones y demás extremos de carácter formal de las mismas. De forma que la figura del portavoz de grupo se convierte en una especie de auxiliar del presidente en la dirección y conducción del debate.

En las sesiones ordinarias es tradición que la parte estelar, en ocasiones rica y preciosista, sea la dedicada a los *ruegos y preguntas*. El artículo 127 de la LALA regula esta materia. Los ruegos y preguntas son uno de los institutos más importantes de las formas de control de los órganos de gobierno. La ley aragonesa reconoce la importancia de este instituto y lo eleva de la simple regulación reglamentaria -hasta ahora únicamente regulado en el ROF (nada dice la LBRL sobre los ruegos y preguntas)- al entender que es una pieza clave en el sistema de control de los órganos de gobierno, de igual forma que lo entiende nuestra CE en su artículo 111, que regula el sometimiento del Gobierno a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. S. Iranzo Maragat<sup>51</sup> señala que «es fácil adivinar la importancia creciente del instituto en la vida futura de nuestras corporaciones, por constituir un medio de control accesible, sin especial trámite, a todos los miembros corporativos integrantes del pleno municipal y, por tanto, singularmente idóneo para el juego político de la oposición, al que presta, además, la resonancia que supone su marco de formulación».

El hecho de que en las sesiones ordinarias deba reservarse un tiempo para formular preguntas significa que los ruegos y preguntas son un derecho de los miembros corporativos que el Alcalde o Presidente no puede desconocer.

Los *ruegos* son peticiones que se dirigen a los órganos de gobierno en relación con asuntos que sean de competencia municipal. Habitualmente son propuestas de actuación municipal de la más variada índole que suelen terminar, en ocasiones, en propuestas de acuerdo. No dan lugar a debate ni deliberación pues no son objeto de inclusión diferenciada en el orden del día, ni siquiera en el supuesto de que se presenten por escrito.

Pese a que se ha discutido la utilidad o conveniencia de esta posibilidad de rogar o solicitar determinadas actuaciones municipales en una sesión plenaria, al no poder adoptarse ningún acuerdo sobre la súplica que se eleva al gobierno municipal, creo que esta práctica encaja perfectamente en el modelo de organización y funcionamiento que el llamado Pacto local quiere para el gobierno de las entidades locales.

La *pregunta* es una solicitud de información sobre hechos, situaciones, actuaciones o acaeceres municipales. Ni se puede, ni se debe, formular preguntas que susciten o promuevan cuestiones de índole personal. Es obvio que, cuando se pregunta, se solicita una información cuya respuesta se quiere que sea pública o al menos que se dé en público por el interpelado.

Se discutía, al amparo de lo que establece el artículo 97.7 del ROF, si las preguntas se pueden formular a cualquiera de los Concejales de forma individual, ya que el precepto citado alude a que la pregunta se dirige a los órganos de gobierno. A la luz del artículo 127.2 de la LALA no cabe ninguna duda acerca de que las preguntas se pueden formular al Alcalde, miembros de la Corporación con atribuciones delegadas y órganos colegiados.

Cuestión diferente es si pueden plantearse preguntas de contenido jurídico. L. Chacón Ortega<sup>52</sup> entiende que no. Sin embargo, no parece que exista inconveniente alguno para que en el turno de ruegos y preguntas el Secretario pueda, previa solicitud del Alcalde, intervenir en cuantos aspectos tengan relación con su función de asesoramiento.

Las preguntas formuladas oralmente en el transcurso de una sesión serán contestadas en la sesión siguiente, salvo que el interpelado dé respuesta inmediata. Si la pregunta se formula por escrito veinticuatro horas antes, como mínimo, del inicio de la sesión, deberá contestarse en el transcurso de la misma, salvo que el destinatario de la pregunta solicite su aplazamiento para la sesión siguiente.

En algunos reglamentos orgánicos municipales se suele distinguir entre preguntas o interpelaciones. En el ROF de 1952 se utilizaban indistintamente ambos términos. Sin duda esta práctica tiene su origen en el Reglamento del Congreso de los Diputados<sup>53</sup> y en el del Senado, que diferencian entre interpelación (sobre propósitos o cuestiones de política general) y pregunta (sobre un hecho o situación concreta).

Abre la LALA la posibilidad de que puedan formularse preguntas a responder por escrito<sup>54</sup>. En este caso, serán contestadas en el plazo máximo de un mes. Aunque la voluntad de la ley es clara, esta regulación dará lugar, sin ningún género de dudas, a un capítulo más de la práctica filibustera que persigue entorpecer el funcionamiento normal de las entidades locales mediante la formulación conjunta, y en unidad de acto, de un tropel u oleada de preguntas con el ánimo de paralizar, baldar y estorbar el diligente funcionamiento de la Administración Local. Bien es cierto que semejantes prácticas pueden y deben ser atajadas mediante una dirección aguda y con la habilidad suficiente de la presidencia corporativa.

Los aspectos del funcionamiento de la sesión son los que suelen hacer necesario, en la práctica municipal, la aprobación de un reglamento orgánico en que se contemplen todas y cada una de las pequeñas e importantes cuestiones del discurrir público del colegio corporativo. Conviene advertir,

51 S. IRANZO MARAGUAT, «Los ruegos y preguntas como formas de control de los órganos de gobierno municipal», EC 12 (1989), págs. 1322 y ss.

52 L. CHACÓN ORTEGA, «Control de los órganos de la corporación diferentes al pleno», AP septiembre (1999), págs. 478 y ss.

53 La organización y funcionamiento del Congreso de los Diputados y del Senado se regula en sus reglamentos. El Reglamento del Congreso de los Diputados es de 10 de febrero de 1982 y el texto refundido del Reglamento del Senado es de 3 de mayo de 1994. Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Serie I, núm. 119, de 9 de mayo de 1994), modificado por reforma aprobada por el Pleno del Senado el día 24 de octubre de 1995 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie III A, núm. 20 f), de 26 de octubre de 1995).

54 Parece inspirarse la LALA en el artículo 102 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que abre la posibilidad de que las preguntas sean contestadas por escrito.

no obstante, para conocimiento de gente avisada que se vea en la obligación de afrontar una regulación de tales aspectos, que, por más interés que se ponga en intentar regular de forma detallada y definitiva el régimen de la sesión municipal, será difícil que se logre agotar la riqueza de aspectos que la misma ofrece<sup>55</sup>.

A título meramente indicativo, creo que deben regularse en el marco del reglamento orgánico, en el ejercicio de la potestad de autoorganización; o bien adoptar un acuerdo municipal que contemple el régimen de control del equipo de gobierno, y las siguientes cuestiones: número de preguntas y ruegos a presentar por cada grupo municipal o por el conjunto de concejales que integran un grupo municipal en una sesión, tiempo que destinará el Pleno municipal al apartado de ruegos y preguntas o tiempo para cada una de las preguntas, régimen del requerimiento de presencia e información en el Pleno municipal de miembros corporativos que ostenten delegación, debate sobre la gestión de la Comisión de Gobierno, declaración de lesividad de resoluciones y acuerdos y normas sobre el seguimiento de la gestión del Alcalde, Comisión de Gobierno y Concejales que ostenten delegación.

Sobre la posibilidad de adoptar acuerdos sobre estas materias o si es necesario acudir al reglamento orgánico, entiendo que la potestad de autoorganización, que se regula en el artículo 4.1 a) de la LBRL y 3.2 a) de la LALA, ha de ejercitarse en el marco de los límites establecidos en la legislación estatal y en las legislaciones de desarrollo de las CC. AA., y que, tratándose de una cuestión que no afecta a la estructura organizativa de la entidad local, no existe necesidad de que se regule por vía reglamentaria.

Además, desde el artículo 126.4 b) de la LALA, cabe argumentar que si para la creación y regulación de los órganos complementarios basta con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación (aspecto no previsto en el artículo 47.3 de la LBRL), a sensu contrario significa que para la creación de dichos órganos no es necesaria la aprobación de un reglamento orgánico; luego, con mayor razón, podrá regularse el régimen de control del equipo de gobierno mediante acuerdo municipal.

### 3. LA VOTACIÓN: SUS CLASES, EL QUÓRUM DE ADOPCIÓN DE ACUERDOS

La votación es el procedimiento sencillo a través del cual se manifiesta la voluntad de los miembros corporativos en relación con cada uno de los asuntos que se somete a la consideración del órgano colegiado correspondiente. El procedimiento de la votación se halla, además, estrechamente ligado al régimen de impugnación de los acuerdos.

Se considerarán aprobadas por asentimiento las proposiciones que no susciten objeción u oposición, señala el artículo 123.2 de la LALA. Lo normal es que en la mayoría de los asuntos de trámite no se suscite debate. Nuestra Ley, sin embargo, se aparta de lo que establece el artículo 93 del ROF, que exige siempre la votación, con independencia de que se haya suscitado debate o no, y recupera el sistema del artículo 199 del ROF de 1952 que establecía que «si nadie pidiera la palabra, los asuntos quedarán aprobados por unanimidad».

El voto puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, pudiendo los miembros de la Corporación abstenerse de votar<sup>56</sup>. Las votaciones, una vez iniciadas, no pueden interrumpirse, y durante el desarrollo de ellas ningún miembro de la Corporación podrá incorporarse a la sesión ni abandonarla. La ausencia de uno o varios concejales, una vez iniciada la deliberación de un asunto, equivale, a efectos de la correspondiente votación, a la abstención.

El voto es indelegable tal y como se desprende del artículo 124 de la LALA y se dice con claridad en el artículo 99.5 del ROF. Es una consecuencia del estatuto individual de los miembros de la corporación que trae causa del derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos con los requisitos que señalan las leyes (artículo 23.2 CE), derecho que corresponde a los ciudadanos por mandato de dicho precepto y no a los partidos políticos (SSTC 5/83, 10/83).

Los concejales deben abstenerse<sup>57</sup> de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de cualquier asunto en que tengan interés directo. La actuación de los miembros de las Corporaciones locales en que concurran las mencionadas circunstancias podrá suponer, si ha sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido. Se recoge así la doctrina de la jurisprudencia del TS que venía entendiendo que solo cuando el voto de quien hubiera debido abstenerse resultara determinante quedaba el acuerdo viciado de nulidad.

*Tres clases de votaciones* establece el artículo 125 de la LALA: ordinarias, nominales o secretas. Con carácter general, se utilizará la votación ordinaria, salvo que la Corporación acuerde para un caso concreto la votación nominal. Será secreta la votación para la elección o destitución de personas y podrá serlo cuando lo sea el debate de un asunto y así lo acuerde la Corporación.

Por *votación ordinaria*<sup>58</sup> se ha entendido, desde el ROF de 1952, la que «se manifiesta por signos convencionales de asentimiento o disenso». Lo característico de esta votación es que en el acta solo se consigna el número de miembros que han votado en un sentido y en otro y no los nombres de los que emitieron los votos.

Son nominales aquellas votaciones que se realizan mediante llamamiento por orden alfabético de apellidos y siempre en último lugar el Presidente y en la que cada miembro de la Corporación, al ser llamado, responde en voz alta «sí», «no» o «me abstengo»<sup>59</sup>.

Son secretas las que se realizan por papeleta que cada miembro de la Corporación va depositando en una urna o una bolsa. Es una votación excepcional, solamente aplicable en los supuestos tasados por la ley. El artículo 70.1 de la LBRL establece que:

*«las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta».*

55 Como ejemplo baste citar las modificaciones que ha conocido el ROZ. El Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Zaragoza fue aprobado inicialmente por Acuerdo Plenario de 31 de julio de 1989 (publicado en el B.O.P. núm. 184, de 11 de agosto de 1989) y, definitivamente, por Acuerdo Plenario de 25 de enero de 1990 (publicado en los B.O.P. núm. 91 y 92, de 24 y 25 de abril de 1990). Posteriormente, se realizaron las siguientes modificaciones: 1ª Adición del artículo 197 bis en el Cap. IV del Título V. Aprobación inicial por Acuerdo Plenario de 20 de diciembre de 1990 (publicado en el B.O.P. núm. 299, de 31 de diciembre de 1990). Aprobación definitiva por Acuerdo Plenario de 28 de febrero de 1991. 2ª Modificación de los arts. 18 al 22 en el Cap. II del Título I. Aprobación inicial por Acuerdo Plenario de 25 de septiembre de 1991 (publicado en el B.O.P. núm. 231 de 8 de octubre de 1991). Aprobación definitiva por Acuerdo Plenario de 23 de diciembre de 1991 (publicado en el B.O.P. núm. 20, de 25 de enero de 1992). Corrección de errores B.O.P. núm. 38, de 17 de febrero de 1992. 3ª Modificación de los arts. 24, 25, 26 y 29 en el Cap. III del Título I y artículo 93 en la Sección 4ª del Cap. I del Título III. Aprobación inicial por Acuerdo Plenario de 31 de enero de 1992 (publicado en el B.O.P. núm. 38, de 17 de febrero de 1992). Aprobación definitiva por Acuerdo Plenario de 30 de abril de 1992 (publicado en el B.O.P. núm. 117, de 26 de mayo de 1992) 4ª Modificación de los artículos 5, 24, 30, 31, 47, 48, 54, 55, 60, 117, 118, 119, 138, 153, 162, 163, 168, 180, 192 y 202. Aprobación inicial por Acuerdo Plenario de 27 de octubre de 1995 (publicado en el B.O.P. núm. 267, de 21 de noviembre de 1995), y por Acuerdo Plenario de 29 de mayo de 1996 (publicado en el B.O.P. núm. 97 de 30 de abril de 1996). Aprobación definitiva por Acuerdo Plenario de 28 de junio de 1996 (publicado en el B.O.P. núm. 164, de 18 de julio de 1996). 5ª Modificación de los artículos 48.f), 193, 194, 195, 196 y 197, así como la supresión del 197 bis: Aprobación inicial por acuerdo plenario de 30 de abril de 1997 (publicado en el B.O.P. núm. 105, de 12 de mayo de 1997). Aprobación definitiva por acuerdo plenario de 27 de junio de 1997 (publicado en el B.O.P. núm. 148, de 1 de julio de 1997). 6ª Modificación de los artículos 24, 25, 26, 29, 93, 153, 154, 155 y disposición transitoria cuarta. Aprobación inicial por acuerdo plenario de 31 de octubre de 1997 (publicado en el B.O.P. núm. 273, de 27 de noviembre de 1997). Aprobación definitiva por acuerdo plenario de 28 de enero de 1998 (publicado en el B.O.P. núm. 23 de 30 de enero de 1998). 7ª Modificación de los artículos 171 y 173. Aprobación inicial por acuerdo plenario de 31 de octubre de 1997 (publicado en el B.O.P. núm. 280, de 5 de diciembre de 1997). Aprobación definitiva por acuerdo plenario de 28 de enero de 1998 (publicado en el B.O.P. núm. 25, de 2 de febrero de 1998).

56 V. arts. 124.2 de la LALA; 46.2.d) de la LBRL y 100.1 del ROF.

57 V. arts. 108 LALA; 73, 76 LBRL; 10, 21, 47, 67, 182 a 185 ROF.

58 V. arts. 46.2 b) LBRL; 102.1 y 109.1 h) del ROF.

59 V. artículo 101 del ROF.



La votación secreta impide personalizar el voto, por lo que no podrá exigirse la responsabilidad del artículo 78 de la LBRL, ni podrá recurrirse al acuerdo en la forma que establece el artículo 63.1.b) de la LBRL.

Cada vez que se renuevan las Corporaciones Locales se plantea la clase de votación que debe aplicarse para la elección de alcalde o presidente. La mayoría de los Secretarios, por todos J.L. Rodríguez Rodríguez y J.M. Corella Monedero<sup>60</sup>, opinamos que debía aplicarse el sistema de votación ordinaria (artículo 46.2 LBRL y 102.1 ROF) ya que ni la LOREG ni la LBRL ni ninguna norma reglamentaria determinan que la elección de Alcalde lo sea por papeleta secreta. Sin embargo, como bien dice CORELLA MONEDERO, parece existir «una conciencia colectiva o un uso administrativo, en el sentido de que la elección de Alcalde ha de ser por voto secreto»<sup>61</sup>. Con lo dispuesto en el artículo 125 de la LALA ya no queda nada que discutir; la elección del Alcalde se hace por votación secreta.

Conviene decir, sin embargo, que la votación secreta para la elección de Alcalde carece de sentido en un régimen de funcionamiento que se inspira cada día más en el régimen parlamentario. Tampoco desde la ciencia política se justifica este sistema de elección. Lo secreto anima a la inestabilidad, valor contradictorio con la reforma que trae causa del llamado «Pacto Local»<sup>62</sup>.

Para la aprobación de los distintos asuntos que se someten a deliberación del órgano colegiado y a su votación, se precisa determinado número de votos, lo que nos lleva al tema del cómputo de las mayorías o del *quórum de la adopción de acuerdos*.

El artículo 126 de la LALA establece como norma general la mayoría simple: cuando los votos afirmativos son más que los negativos. Es indiferente el número de los que votan a favor, basta que sea superior al de los que votan en contra. Pero existen asuntos que por su importancia, trascendencia o relevancia para los intereses municipales, la ley exige un quórum reforzado; una mayoría especial o cualificada: la mayoría absoluta y la mayoría especial de dos tercios.

La mayoría absoluta, cuando los votos afirmativos son más de la mitad del número legal de miembros de la Corporación<sup>63</sup>, el número de votos que constituye mayoría absoluta en cada municipio resulta de la determinación de miembros que corresponden a cada entidad local por aplicación del artículo 179 de la LOREG (En las Corporaciones locales de 5, 7, 9, 11, 13, 17, 21 y 25 concejales la mayoría absoluta es 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11 y 13 respectivamente).

La LALA extiende la exigencia del quórum de la mayoría absoluta, al amparo de lo establecido en el artículo 47.3 m) de la LBRL<sup>64</sup>, a tres supuestos no contemplados en la LBRL: la creación y regulación de órganos complementarios, la iniciativa para la creación y modificación de las comarcas, la solicitud de dispensa de los servicios obligatorios y la aprobación de ordenanzas reguladoras de los aprovechamientos de bienes comunales, así como la cesión de su aprovechamiento.

La mayoría especial de dos tercios es un quórum excepcional y se produce cuando los votos afirmativos iguallen o superen a los dos tercios del número de hecho de miembros que integran la Corporación y, en todo caso, mayoría absoluta de su número legal. En este caso no hay que superar los dos tercios sino solo igualar. Prevé la ley que, en el supuesto de que existan vacantes, por distintas causas, en la corporación, pueda entrar en juego el quórum de la mayoría absoluta. Es un supuesto excepcional de vacantes que no puedan, por diversas razones, cubrirse. (En las Corporaciones locales de 5, 7, 9, 11, 13, 17, 21 y 25 concejales la mayoría especial de los dos tercios es 4, 5, 6, 8, 9, 12, 14 y 17 respectivamente).

La distinción entre miembros de hecho y de derecho es tradicional en el régimen local y no entraña ninguna dificultad: «miembros de hecho» hace referencia a los concejales que quedan del número legal una vez deducidas las vacantes, y «miembros de derecho» es el número que corresponde a cada corporación conforme a los artículos 179, 201 y 204 de la LOREG. El artículo 106 del ROZ regula el número de hecho de la siguiente forma:

*«El número de hecho de los miembros de la Corporación es igual al número legal, menos el número de vacantes en el cargo de Concejales existentes en el momento de la votación, bien porque no se haya presentado a cubrir la vacante, provisto de su credencial, el nuevo Concejale electo, dispuesto a tomar posesión del cargo, bien porque no quedasen más posibles candidatos o suplentes de lista a nombrar para cubrir las vacantes».*

Es oportuno señalar que esta materia tiene carácter básico según la STC de 12 de noviembre de 1993.

#### 4. LA FORMALIZACIÓN DE LOS ACUERDOS: EL ACTA, SU APROBACIÓN. EL LIBRO DE ACTAS

Los artículos 132, 133 y 134 de nuestra ley local abordan la formalización de los acuerdos. En el primero de ellos se regula el acta municipal «documento en el que se refleja y recoge el actuar municipal, piedra miliar en donde se apoya, afluye, confluye y se origina la vida local», en palabras algo grandilocuentes de R.A. Arnanz Delgado<sup>65</sup>, y a la que define este autor como «el documento administrativo donde se recogen de forma auténtica las deliberaciones y acuerdos de los órganos colegiados municipales».

Parece correcto que la Ley haya regulado el acta, no lo hace la LBRL<sup>66</sup>, si bien el artículo 50 del TRRL tiene carácter básico. En cuanto al contenido mínimo poco puede observarse. Ya hemos señalado que la necesidad de indicar el lugar, que arranca del artículo 97 del Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, tiene que ver con la publicidad de las sesiones, y, por consiguiente, con la seriedad y el prestigio de la propia entidad; la fecha y la hora

60 J.L. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, «La Constitución de los Ayuntamientos tras las Elecciones Locales», CUNAL 30 (1999), págs. 24 y ss. J.M. Corella Monedero, «Mandato y constitución de las Corporaciones Locales», EC 13 (1999), págs. 2162 y ss.

61 En la «Circular relativa a la constitución de los nuevos Ayuntamientos surgidos de las elecciones locales celebradas el 13 de junio» de la Dirección General de Administración Local y Política Territorial de la DGA, de junio de 1999 (puede consultarse en internet en <http://www.aragob.es/pril/piyall/circul4.htm>), en el modelo de acta de constitución del anexo V, se opta por la votación secreta para la elección del Alcalde. Pero no se argumenta ni justifica esta decisión.

62 J.M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, «La reforma del régimen local de 1999», Bayer, 1ª Ed., Barcelona, 1999. Entiende este autor por «Pacto Local» el proceso tendente al fortalecimiento del poder local, a través del reforzamiento de su autonomía, con la finalidad esencial de lograr el desarrollo de las posibilidades del Gobierno local y su profundización en la capacidad de gestión de los Entes Locales. En realidad se trata del documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la F.E.M.P. el 24 de septiembre de 1996, denominado «Bases para el Pacto Local» y que sirvió de punto de partida para la elaboración de los correspondientes Anteproyectos de Ley, que fueron negociados con las fuerzas políticas con representación parlamentaria, informados favorablemente por el Pleno de la Comisión Nacional de Administración Local el 22 de abril de 1998, dictaminados favorablemente por el Consejo de Estado en junio de 1998, aprobados como Proyectos de Ley por el Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998; aprobados por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión de 17 de diciembre de 1998 y por el Pleno del Senado el 25 de marzo de 1999, publicándose los textos de las leyes en el *Boletín Oficial del Estado* de 22 de abril de 1999 (núm. 96). Las leyes aprobadas dentro de las «Medidas para el desarrollo del Gobierno Local» son: Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y en materia de Aguas; Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación; Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión.

63 V. artículo 99.2 ROF.

64 La LALA solo amplía los supuestos de mayoría absoluta. Las sentencias del TC núm. 33/1993 y 331/1993 declararon inconstitucionales la aplicación de supuestos de mayoría cualificada de dos tercios por las Comunidades Autónomas.

65 R.A. ARNAZ DELGADO, *Del acta municipal*, Bayer, 1ª Ed., Barcelona, 1971.

66 Efectivamente la regulación del acta se encuentra los arts. 50 del TRRL y 109 del ROF.

carecen de relevancia, salvo la verificación conforme al artículo 87 del ROF del llamado principio de unidad de acto que parece felizmente superado en nuestra ley, excepto que se desee constatar que los municipios son diurnos, vespertinos o nocturnos en sus deliberaciones y acuerdos; hacer constar los nombres de quien la presida y de los restantes miembros asistentes —se agradece el que no deba hacerse referencia a los ausentes con excusa y a los sin excusa (aunque se mantiene la obligación de justificar la ausencia en el artículo 105 de la LALA)—; en cuanto al carácter ordinario o extraordinario de la sesión, nada hay que destacar al respecto; describir los asuntos debatidos, con expresión sucinta, en las sesiones plenarias, de las opiniones emitidas, e indicación del sentido de los votos y los acuerdos adoptados, así como aquellas otras incidencias acaecidas o detalles que se consideren necesarios para reflejar lo sucedido en la sesión.

El último párrafo del número 1 del artículo 132 de la LALA es bastante más controvertido en la práctica. Señala E. Corral García<sup>67</sup> que «Uno de los variopintos problemas que el feliz acceso a la democracia planteó y aun hoy, en menor medida, subsiste, es el de la redacción de las actas. El idílico y rutinario transcurrir de la época, por algunos conocida como la ‘Oprobiosa’, se vio absolutamente alterado por la irrupción del parlamentarismo municipal. Los plenos eran, y aún lo son, Parlamentos locales. La megafonía mecánica y política arrasó algunos muros y uno de ellos fue la normativa legal en cuanto a la forma de redactar las Actas. Incluso hubo quien discutió la titularidad de esta función. La libre apreciación del Secretario, la síntesis de las intervenciones, el reflejo exclusivo de la parte dispositiva de los acuerdos sobre la base de los dictámenes y propuestas, etc... , fue arrumbado y sustituido por el ‘grabador puro y duro’. Surge así la figura del Secretario-magnetofón». Lo cierto es que el *Libro de Actas* no es un diario de sesiones, es un libro de acuerdos, pero la equiparación Pleno versus Parlamento ha llevado pareja esta disfunción que ha hecho difuminar el verdadero carácter del Libro de Actas. Nada de esto ocurre con el Libro de Decretos y Resoluciones del Presidente de la Corporación.

Por último ¿quién debe considerar necesario que determinadas incidencias acaecidas o detalles deban figurar en el acta? Esta es otra cruz en el oficio diario del Secretario.

No quiero dejar pasar la ocasión sin añadir otra consideración de E. Corral García: «a ningún fedatario público se le impone o pretende imponerse cómo debe redactar las escrituras, testamentos, las actas judiciales y en general todos aquellos documentos en que la fe pública es necesaria... el ejercicio de cualquier profesión o función pública debe ser libre, responsable y respetuoso con la ley. Al Secretario se le puede exigir que sea veraz y que cumpla la normativa al redactar las actas, pero nada más».

a) Alcance del acuerdo aprobatorio del acta.

El desarrollo de la sesión, sea ordinaria o extraordinaria, se inicia con la aprobación del acta de la sesión anterior, salvo las sesiones extraordinarias de carácter urgente que, necesariamente, se inician con el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia.

El artículo 80.3 del ROF establece que a la convocatoria de las sesiones se acompañará el orden del día comprensivo de los asuntos a tratar y los borradores de actas de sesiones anteriores —expresión inadecuada pues lo que se acompaña son auténticas actas, no borradores, extendidas por quien tiene la facultad de hacerlo— que deban ser aprobados en la sesión. Por su parte el artículo 91 del ROF expresamente dispone:

*«Las sesiones comenzarán preguntando el Presidente si algún miembro de la Corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior que se hubiere distribuido con la convocatoria. Si no hubiera observaciones se considerará aprobada. Si las hubiera se debatirán y decidirán las rectificaciones que procedan.*

*En ningún caso podrá modificarse el fondo de los acuerdos adoptados y solo cabrá subsanar los meros errores materiales o de hecho.*

*Al reseñar, en cada acta, la lectura y aprobación de la anterior se consignarán las observaciones y rectificaciones practicadas».*

No es necesaria, pues, la lectura del acta de la sesión anterior con carácter previo a su aprobación tal y como requería el artículo 237 del ROF de 1952. No obstante, si el acta no se distribuye con anterioridad será forzosamente necesaria su lectura. Así lo recuerda el artículo 132.2 LALA, cuando dispone:

*«el acta se elaborará por el Secretario o por quien legalmente le sustituya y se someterá a votación en la sesión ordinaria siguiente, previa lectura, si antes no ha sido distribuida entre los miembros de la Corporación».*

En principio pudiera pensarse que la aprobación del acta es una cuestión pacífica en la vida municipal. Nada más lejos de la realidad. No son pocos los debates y las dificultades que, con más frecuencia de la deseable, se producen en torno a la aprobación del acta de la sesión anterior.

En primer lugar es preciso recordar que la aprobación del acta en nada afecta a los acuerdos que se contienen en ella. El acta no tiene ninguna trascendencia en relación con los acuerdos que se adoptaron en la sesión a la que se refiere el documento que se somete al órgano para su aprobación. La no aprobación del acta de la sesión anterior, o su rechazo, no es causa de nulidad de los acuerdos adoptados en la sesión, según manifiesta la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 13ª, ponente Victoriano Jesús Navarro Castillo, JUR 2005/18070) de 14 de octubre de 2004.

El acta no añade ni quita nada a los acuerdos que figuran en ella. La finalidad de acta, escribe Manuel Jesús Núñez Ruiz<sup>68</sup>, no es la de «ratificar los acuerdos adoptados que han nacido ya a la vida del Derecho desde el momento de su adopción, y que son inalterables en cuanto al fondo, sino la de prestar conformidad a la forma o expresión de los mismos, respecto de lo tratado o resuelto».

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, ponente Rafael Fernández Montalvo, RJ 1996/1107) de 9 de febrero de 1996, discurre con claridad en relación a la verdadera naturaleza del acta de la sesión, señala la Sala:

*«En el régimen jurídico de adopción de acuerdos de los órganos colegiados se prevé (artículos 22 a 27 de la actual Ley 30/92) que de cada sesión se levante acta por el Secretario para documentar las personas que hayan intervenido, las circunstancias de lugar y tiempo en el que se ha celebrado, los puntos principales de deliberación, la forma y resultado de la votación y el contenido de los acuerdos. Las actas, firmadas por el Secretario con el visto bueno del Presidente, han de aprobarse en la misma o en posterior sesión. Pero esta aprobación, en puridad de principios, responde a un control por el propio órgano colegiado de la redacción del acta realizada por el Secretario, dando su aprobación cuando refleje con exactitud lo acordado y los términos relevantes del debate, y denegándola en otro caso. Por tanto, esta aprobación del acta no supone —no debe suponer— adición alguna de resolución o acuerdo, sino limitarse a constatar que el documento refleja adecuadamente lo ya decidido con anterioridad. De modo que ninguna trascendencia ostenta respecto a los acuerdos tomados por el órgano y no puede dar lugar a la nulidad que se postula dada su falta de virtualidad invalidante».*

Es decir, el acuerdo de aprobación del acta de una sesión podrá ser objeto de impugnación cuando la pretensión, dirigida a la anulación de la aprobación del acta, se fundamente en la inexactitud de la misma, en su disociación o discordancia con el contenido o con las circunstancias relevantes de los acuerdos que incorpora. Pero no cabe impugnar la aprobación del acta de la sesión, cuando el motivo central de la impugnación es la nulidad de los acuerdos que refleja el documento aprobado. Lo que se aprueba es la redacción del acta y no los propios acuerdos adoptados en la sesión anterior, dice la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, ponente José Félix Martín Corredera, JUR 2004/136527) de 24 de febrero.

67 E. CORRAL GARCÍA, «Las actas de las sesiones plenarias», EC 6 (1993), págs. 826 y ss. Artículo de lectura obligada para todos los Secretarios de Administración Local.

68 NÚÑEZ RUIZ, MJ: Ob. Cit. Página 77.

En segundo lugar es oportuno señalar, como ya hemos advertido, que el orden del día de la sesión establece los asuntos sobre los que se va a deliberar y votar, y la aprobación del acta no es objeto de debate y deliberación, aunque sí de votación. De manera que es posible defender que la aprobación del acta de la sesión anterior no debería formar parte del orden día *strictu sensu*. En alguna ocasión, así lo ha manifestado la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente Pedro Esteban Alamo, RAJ 1994/4618) de 4 de junio de 1994. El Tribunal afirma que *«la aprobación del acta final no es un asunto a debatir, no requiere especial preparación y por ello no forma parte del orden del día»*.

En esta tesis insiste la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, ponente Fernando Seoane Pesqueira, JUR 2002/18623) de 31 de octubre de 2002, cuando afirma que no tiene ninguna virtualidad invalidante la ausencia de mención, como punto del orden del día, de la aprobación del acta de la sesión anterior. Es más, afirma que la aprobación del acta de la sesión anterior no es un asunto más a tratar ni se precisa una especial preparación doctrinal o fáctica para afrontar dicha aprobación.

El acta se remite a los miembros del órgano colegiado únicamente para que estos puedan formular observaciones. Si se producen observaciones es cuando se abre la deliberación, pero no sobre el acta sino sobre las observaciones, y si son correctas se rectifica el acta.

En ningún caso podrá modificarse el fondo de los acuerdos adoptados, sino que solo cabe subsanar los meros errores materiales o de hecho. Esta afirmación reglamentaria quiere decir, lisa y llanamente, que en cuanto al fondo de un acuerdo, si se entiende que no responde a lo realmente acordado podemos estar ante un tipo penal de falsedad en documento público, recogido en el Código Penal

Si, por el contrario, se sostiene que el acuerdo no se adoptó, a pesar de que el resto de la corporación así lo declara y aprueba, no cabe sino la impugnación del acuerdo en la vía jurisdiccional que corresponda, pero no la impugnación del acta de la sesión.

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, ponente Santiago Martínez-Vares García) de 7 de junio de 2006, considera una flagrante falsedad la firma del acta por el Secretario que no asintió a la sesión:

*«Ha quedado suficientemente acreditado que el propio Ayuntamiento reconoció que el acuerdo de mil novecientos noventa y nueve se había adoptado, según se dice en el posterior acuerdo, cuando el Secretario había cesado. Por lo tanto si aceptáramos que estuvo presente en el momento de la adopción del acuerdo habría que concluir que el mismo no fue válido porque quien había de dar fe del acuerdo carecía ya de esa posibilidad y estaba incurriendo en una indebida prolongación de funciones. Pero existen elementos de juicio más que suficientes para concluir que el Secretario, que estaba en activo, no estuvo presente en el Pleno, si bien posteriormente firmó el acta incurriendo en una flagrante falsedad, ya que quien actuó, o, así lo pretendió, como Secretario, fue el Sr. Julián que no se olvide firmó previamente la convocatoria de la sesión y la notificación de la misma a los miembros de la Corporación como Secretario accidental, condición que en modo alguno ostentaba, y que venía detentando desde tiempo atrás, de modo que por todo ello hay que concluir, como anticipamos, declarando nula la sesión extraordinaria del pleno de la fecha citada y el acuerdo en ella adoptado»*.

Si se modificase el fondo de un acuerdo la aprobación del acta supondría una revisión del acuerdo que se adoptó en su día. Y hay que tener en cuenta, que el artículo 53 de LBRL establece, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus artículos 65, 67 y 110, que *«las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común»*; y en los mismos términos se pronuncia el artículo 218.1 del ROF. La remisión a la legislación estatal sitúa actualmente la cuestión en la LPAC.

El acuerdo por el que se aprueba el acta de la sesión, en definitiva, solo pretende dar validez oficial al documento que hace constar y da testimonio de los asuntos que fueron tratados en la sesión anterior y del orden en que se tramitaron.

b) Rectificaciones al acta de la sesión anterior.

El artículo 8.3 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Algete acertadamente señala que, en el momento de la aprobación del acta de la sesión anterior, únicamente es posible corregir errores materiales. En todo caso, habría que añadir, los errores materiales siempre pueden ser corregidos. No necesariamente han de ser corregidos en el momento de la aprobación del acta.

La forma de proceder a la hora de rectificar el acta, con ocasión de las observaciones que se formulen, debe ser rigurosa. No puede aceptarse cualquier observación simplemente por el hecho de que no haya inconveniente por parte del órgano colegiado en aceptarla. Las rectificaciones deben hacerse, en todo caso, después de comprobar que se ajustan a la realidad. Las observaciones, de ordinario, suelen referirse a la falta de fidelidad en la narración, síntesis inadecuada o poca claridad de conceptos.

Es opinión generalizada que la redacción de las actas debe obedecer a los principios de fidelidad en la narración, capacidad de síntesis y claridad de conceptos, debiendo adecuarse el estilo, a fin de garantizar siempre la mayor sencillez y claridad de expresión. No es tarea sencilla lograrlo. La sesión municipal, entre otras cosas, esconde una profunda teatralización de la vida local; conoce momentos de ingenio rebuscado, exposición de detalles con la más hinchada magnificencia, proliferación exagerada de agudezas, el uso de la metáfora como sorpresa cuando no fanfarronada; y, en ocasiones, directamente el *«inauditus numemorum tronitus»*. De otra parte, la claridad es un concepto con complejas implicaciones.

El artículo 86 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Málaga ofrece una regulación adecuada de la forma de proceder en relación con la aprobación del acta de la sesión anterior y sus rectificaciones. Establece este precepto:

*«1. Al principio de cada sesión se aprobará, si procede, el Acta de la sesión que corresponda. Los borradores de las Actas habrán de estar en posesión de los Grupos Políticos al menos con dos días hábiles de antelación a la celebración de la correspondiente sesión.*

*2. Cuando alguno de los miembros que tomaron parte en la adopción de los acuerdos estime que la redacción de determinado asunto ofrece dudas respecto de lo tratado o resuelto, podrá solicitar a la Presidencia que se aclare con exactitud, y si el Pleno lo estima procedente, se procederá a la modificación del Acta, sin perjuicio de lo expresado en el apartado siguiente.*

*3. Al reseñar, en cada Acta, la lectura y aprobación de la anterior, se consignarán las observaciones o rectificaciones realizadas, con arreglo al párrafo anterior. En ningún caso podrá modificarse el fondo de los acuerdos adoptados, y solo cabrá subsanar los meros errores materiales o las omisiones o precisiones concernientes a las intervenciones. A estos efectos se recurrirá a las grabaciones que se hayan efectuado de la correspondiente sesión»*.

Es oportuno, en cualquier caso, contar con criterios claros de actuación en materia de redacción de las actas y de su corrección. Hay que tener en cuenta, como decimos al estudiar las actas, que el acta de una sesión no es un diario de sesiones. Sin embargo lleva camino de convertirse en un remedo de diario de sesiones. No es de extrañar que en algunas entidades locales hayan llegado a una regulación de la redacción de las actas similar a la de un diario de sesiones. El artículo 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento de Hellín (Albacete)<sup>69</sup> regula esta materia de siguiente forma:

*«Las actas, salvo causa de fuerza mayor, serán una transcripción literal de la grabación magnetofónica o de la que se obtenga por otros medios técnicos, de tal forma que recoja en toda su integridad el desarrollo de la sesión plenaria. Podrán incorporarse como documentos de la sesión las grabaciones magnetofónicas o de imagen que, debidamente salvadas por la secretaría municipal, recojan al contenido sonoro y visual de la sesión»*.

69 Boletín Oficial de la Provincia de Albacete, número 63, de 4 de junio de 2003.

Esta obsesión por la transcripción literal puede eliminar la formulación de observaciones en el momento de la aprobación de acta pero, sin duda, puede plantear otros inconvenientes e incluso problemas de mayor calado. Además, no debe olvidarse que la fe pública del Secretario no se extiende a todo el contenido de acta. El Secretario da fe de los acuerdos y de las circunstancias en que se adoptaron y nada más. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Ávila (Sección 1ª, ponente Carmen Molina Mansilla, JUR 2005/135503)<sup>70</sup> de 5 de mayo de 2005, indica que determinadas expresiones o circunstancias, por mucho que se recojan el acta extendida por el Secretario ni acreditan ni son prueba de nada, pues:

*«del material probatorio obrante en las actuaciones no se infiere que lo vertido en el acta de la Asamblea vecinal de Navadillos en fecha 28 de diciembre de 2003 fuera constitutivo de imputación delictiva alguna con evidente intromisión ilegítima al derecho al honor, tomando en consideración el marco y las circunstancias en que todo ello se produjo al reconocer la demandada en el acto de juicio que, lo que recogía el acta no era lo que se dijo en la sesión del día 26 de octubre de 2003, porque no coincidía con las palabras textuales que se expresaron, además de que en la Asamblea cada vecino puede decir lo que quiera y, sin que hubiera actuado con la intención de vilipendiar, aunque sí con la intención de criticar al demandante-ape-lante, ni utilizara expresiones que sirvieran para calificarle de falsificador, por mucho que lo recogiera el acta extendida por el mismo Secretario que ahora recurre en la alzada, al haber sido utilizado el vocablo en sentido vulgar de incumplimiento de funciones u obligaciones civiles, además de que, el Secretario del Ayuntamiento tiene la consideración de personaje público, al incluir dicha categoría, desde luego, a funcionarios, que tienen el deber de soportar que sus actuaciones en el ejercicio de sus cargos y funciones se vean sometidos al escrutinio de la opinión pública y, en consecuencia, a que se divulguen expresiones sobre lo que digan o hagan en el ejercicio de sus funciones siempre que tengan una relación directa y evidente con el desempeño de sus cargos, y en un entendimiento razonable de los instrumentos jurídicos no cabe inventar intenciones o conductas dolosas ‘cum animo nocere’ que lleven aparejada la correspondiente sanción para su autor, si es que no existe una prueba evidente de aquel propósito damnificante para el destinatario u ofendido, siendo la tesis contraria hasta marginante de la presunción de inocencia, circunstancia acontecida en el presente procedimiento, pues tales particulares no han sido acreditados en virtud de elemento probatorio que hubieran repercutido en su honor al difamarle (actos indignos) o desmerecerle (circunstancias atentorias a su prestigio profesional, personal o laboral), ya que los testigos presentados por ambas partes no pueden ser tomados en consideración al cuestionarse su propia imparcialidad, pues una gran mayoría de los que depusieron en el acto de juicio fueron objeto de tacha. Por todo ello, el motivo ha de ser desestimado pues no se puede argumentar que, las opiniones recogidas en el acta de diciembre de 2003, tengan entidad bastante para que pudiera superar la cobertura constitucional de la libertad de expresión y que pudieran interpretarse como un evidente atentado al derecho al honor del recurrente. Máxime cuando el acta de la sesión controvertida fue votada por mayoría de 12 vecinos frente a los 9 que votaron en contra, por lo que las supuestas expresiones manifestadas por el demandado-apelado no fueron de una entidad tal, que condicionara el sentido del voto de los restantes vecinos».*

c) Observaciones y votación del acta.

Las observaciones al acta de la sesión anterior, según el artículo 237.2 del ROF de 1952, únicamente podían realizarlas los miembros que tomaron parte en la adopción de los acuerdos. Es decir, aquellos que estuvieron presentes en la sesión cuya acta es objeto de aprobación.

El artículo 91 del ROF vigente dispone, sin embargo, que las sesiones comenzarán preguntando el Presidente si algún miembro de la Corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior. Admite, pues, que cualquier miembro pueda realizar observaciones, con independencia de que haya asistido o no a la sesión.

Este cambio de criterio, que parece haber adoptado el ROF de 1986 en relación con el ROF de 1952, no es pacíficamente aceptado. Es verdad que, tradicionalmente, solo podían realizar observaciones al acta los miembros de la corporación que concurrieron a la sesión en cuestión —criterio que responde a la lógica más elemental—. Sin embargo, y era pacíficamente admitido, la votación del acta incumbía a todos los miembros de la corporación que estuviesen presentes en la sesión que conoce la deliberación y votación del acta, con independencia de que se hubiese o no asistido a la sesión a la que corresponde el acta.

Este criterio, jurídicamente impecable, del ROF de 1952, que distinguía entre posibilidad de formular observaciones al acta —los concejales que realmente asistieron a la sesión— y posibilidad de votar el acta de sesión —todos los miembros de la corporación que se encuentren presentes cuando se somete el acta a votación—, se explicaba recurriendo a la clásica *«teoría del órgano»*.

Mediante la teoría del órgano se explica la imputación de la voluntad humana a la de las personas jurídicas. El órgano es la porción técnica de la entidad local (municipio o provincia) a la que se atribuyen funciones jurídicas y competencias definidas y los correspondientes cargos. Sus elementos esenciales son la competencia, la forma y la voluntad. No debe confundirse el órgano con el cargo. La teoría del órgano permite la distinción que se realiza. Mientras el órgano permanece, el soporte del órgano que ocupa el cargo —las personas físicas: concejales o diputados—, varía de acuerdo a la forma de elección o sustitución. El órgano es una institución que comprende un cúmulo de funciones y las personas llamadas a ejercerlas. Ese complejo de voluntades, formas y atribuciones, reconocido como unidad por el Derecho, constituye el instrumento de acción de las colectividades personificadas, sus órganos.

Efectivamente, el órgano colegiado es independiente de las personas físicas que lo integran. Los acuerdos se imputan al órgano no a los elementos personales que lo integran. Para José Antonio Trevijano Fos<sup>71</sup> la aprobación de las actas:

*«se lleva a cabo por el mismo órgano (o su sucesor) con independencia de las personas físicas que lo integren en cada momento. Precisamente esto es una consecuencia de la importancia que tiene el aspecto orgánico frente a lo estrictamente personal: pueden varias las personas físicas sin que se modifique el órgano».*

La fórmula correcta para expresar la aprobación de acta de la sesión anterior para quienes siguen este criterio es la tradicional, y suele expresarse así: *«se aprueba por unanimidad de los asistentes»*.

Muchos reglamentos orgánicos de entidades locales vigentes en la actualidad mantienen el sistema del ROF de 1952. El artículo 86 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Málaga, que acabamos de transcribir, reconoce únicamente a los miembros que tomaron parte en la adopción de los acuerdos la posibilidad de solicitar aclaraciones sobre el acta; y la resolución de las aclaraciones a todos los miembros que conforman el Pleno.

Esta interpretación, sin embargo, como muy bien señalaba Manuel Jesús Núñez Ruiz<sup>72</sup>, *«en un orden natural, resulta un tanto anómalo, pues mal podrán aclarar lo tratado o resuelto quienes no estuvieron presentes en su adopción»*.

<sup>70</sup> En la Asamblea vecinal de Navadillos (Ávila), cuyo punto inicial del orden del día era precisamente, la lectura y aprobación del acta de la sesión anterior, tras la cual, el demandado había invocado no estar de acuerdo con la misma, transcribiendo el Secretario en el acta: Gaspar dice que no está de acuerdo con la redacción del acta. Que el Secretario la ha falsificado (...). El Sr. Secretario le contesta que ni ha falsificado ni falsifica actas. Finalmente, sometida a votación, es aprobada por mayoría 12 votos frente a 9 en contra. El Secretario se sintió lesionado en su honor, al haber sido acusado de falsear el acta de octubre de 2003 y ejercicio la acción declarativa relativa a la protección del derecho al honor, intimidad y propia imagen. La Audiencia no concedió valor probatorio a las acusaciones vertidas en el acta.

<sup>71</sup> GARCÍA TREVIJANO FOS, JA.: Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II, Vol. II. Madrid, 1971.

<sup>72</sup> NÚÑEZ RUIZ, MJ: Ob. Cit. Página 77.

Efectivamente, muchos miembros de las entidades locales no terminan de entender este planteamiento. Incluso algún autor sostiene que no pueden formular observaciones ni votar el acta de la sesión los miembros que no asistieron a su celebración. Así lo afirma David Vicente Blanquer Criado<sup>73</sup>, dice al respecto:

*«Quienes pueden formular observaciones y votar respecto a la aprobación del acta son únicamente los miembros de la Corporación que hubieran asistido en la sesión anterior a la que se refiere el acta, pues carece de lógica que denuncie errores materiales o de hecho quien no tiene constancia directa de los mismos por no haber comparecido a la sesión».*

La fórmula correcta para expresar la aprobación de acta de la sesión anterior para quienes siguen este otro criterio sería: *«se aprueba por unanimidad de los presentes que asistieron».*

No parece, sin embargo, que existan graves inconvenientes de orden jurídico en aceptar que si solo cabe subsanar los meros errores materiales o de hecho que puedan advertirse en la redacción del acta, si se trata aclarar lo que se haya escrito con oscuridad, cualquier miembro de la corporación que haya leído con detenimiento el acta —con independencia de asistiera o no a la sesión— puede formular observaciones. Esa es la interpretación correcta que hay que dar al artículo 91 del ROF cuando dispone que *«las sesiones comenzarán preguntando el Presidente si algún miembro de la Corporación tiene que formular alguna observación al acta de la sesión anterior que se hubiere distribuido con la convocatoria».* Efectivamente cualquier miembro puede formular las observaciones que considere oportunas.

En realidad lo que ocurre es que la aprobación del acta de la sesión anterior no es un asunto del Pleno, en sentido estricto. Precisamente por ello no es objeto de dictamen por ninguna Comisión Informativa. Dictamen que resultaría obligatorio conforme al artículo 20.1 c) de la LBRL que exige el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno por parte de la Comisión correspondiente, si se tratase de un asunto plenario. La actividad preparatoria de la aprobación del acta de la sesión anterior tampoco tiene nada que ver con la actividad preparatoria del resto de los asuntos que se someten al Pleno de la corporación. No existe expediente ni dictamen.

En la medida en que el acuerdo de aprobación del acta de la sesión anterior se convierte en un asunto más del Pleno —o del órgano colegiado que corresponda— pasa a ser un asunto más del debate y la estrategia política. Es obvio que el debate y la estrategia política conocen y obedecen a razones muy distintas, y por supuesto legítimas, a las que hasta aquí hemos expuesto. Nadie debe sorprenderse de la reiterada negativa a la aprobación de las actas desde el momento en que la aprobación de las mismas pasa a ser un asunto más en el orden del día. Existan o no existan razones para ello. Se hayan formulado observaciones o no. Al final la aprobación del acta de la sesión anterior termina siendo un asunto de cortesía parlamentaria o de educación republicana (en el sentido estricto del término).

Ya hemos indicado —al hablar de las sesiones extraordinarias para la aprobación del acta final del mandato corporativo— que en el régimen parlamentario, en general, el sistema de aprobación de las actas no funciona así. Las actas de las asambleas parlamentarias se entienden aprobadas por el mero transcurso del plazo establecido para ello sin que se produzcan reclamaciones.

El artículo 65 del Reglamento del Congreso de los Diputados<sup>74</sup> ilustra un régimen diferente sobre la aprobación de las actas de un órgano políticamente representativo.

d) Sesión en que deben aprobarse las actas.

Es una cuestión recurrente, pero necesaria, las actas de una sesión se aprueban en la siguiente. Es indiferente que se trate de sesiones ordinarias, extraordinarias o extraordinarias urgentes, como afirma David Vicente Blanquer Criado<sup>75</sup>, cuando nos advierte que el artículo 91.1 ROF:

*«se refiere al acta de la sesión anterior (en singular, no las anteriores en plural), por lo que es una irregularidad procedimental no aprobarla en la sesión siguiente y acumular en una misma sesión la aprobación del acta de varias sesiones. Sin perjuicio de ello, hay que entender que se trata de una simple irregularidad no invalidante que ni siquiera puede reputarse como un vicio de anulabilidad. En este punto hay que estar a lo dispuesto en el artículo 63.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: 'La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas solo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo'».*

73 BLANQUER CRIADO, V.: *El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados*. Base de datos de la editorial Tirant lo Blanch.

74 Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.

75 BLANQUER CRIADO, V.: *El régimen de funcionamiento de los órganos colegiados*. Base de datos de la editorial Tirant lo Blanch.





## **CAPÍTULO 4**

### **LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y SUS COMPETENCIAS. LA COOPERACIÓN CON LOS MUNICIPIOS**





## 4. Las Diputaciones Provinciales y sus competencias. La cooperación con los municipios

Gregorio Sánchez Torralba

Letrado-Asesor de la Diputación Provincial de Zaragoza

Coordinador del Gabinete de Presidencia de la Diputación Provincial de Zaragoza

En el Derecho público la idea de capacidad se sustituye por la de competencia. Por ello la competencia es la medida de la capacidad de cada órgano o ente público. La competencia supone, por tanto, una habilitación previa y necesaria para que la entidad o el órgano pueda actuar válidamente.

Es por ello por lo que el debate competencial adquiere especial relevancia en la relación Provincial/Municipio puesto que las Diputaciones Provinciales solo podrán actuar ahí donde el ordenamiento jurídico les atribuya competencia, siendo esta competencia el título habilitante de su actuación.

La legislación matricial relativa a las competencias de las entidades locales en nuestro país se encuentra recogida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local que tras la modificación efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el año 2013 recoge esta cuestión específicamente en relación a las Diputaciones Provinciales en su artículo 36 estableciendo que son competencias propias de las Diputaciones Provinciales o Entidades equivalentes, Cabildos, Consejos Insulares y Comunidades Autónomas Uniprovinciales las siguientes.

I. Las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas.

II. En todo caso:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31: *«Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal».*

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, (cuestión que desarrollaremos en profundidad en el segundo epígrafe del presente artículo). En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial.

En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis: *«La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado».*

f) La asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios e apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes y que como es sabido presta desde años la Diputación Provincial de Zaragoza a los municipios de la provincia que voluntariamente lo hayan solicitado.

g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Las establecidas en la LRSAL como nuevas competencias propias de las Diputaciones son las siguientes:

—Garantizar en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

—El fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial.

—Asumir la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación.

—Asumir la prestación de los servicios de tratamiento de prevención y extinción de incendios en los municipios de menos de 20.000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación.

—El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis. (Municipios que tengan que acogerse a medidas excepcionales por incumplir la estabilidad presupuestaria).

—La Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

La prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

La contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Para el desempeño de las anteriores competencias, y las que ya tenían, las Diputaciones Provinciales o Entidades equivalentes:

—Garantizarán el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal, sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.

—Darán soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienden.

—Aprobará anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. el plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos.

Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por estos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.

El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

Con esta finalidad, las Diputaciones o Entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se Instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.

Garantizará el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.

Dará soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienden.

No obstante, lo indicado anteriormente, las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones Provinciales, así como encomendar a estas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes.

En este último supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades.

El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios.

El ejercicio por las Diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27 de la LRBRL

De conformidad con lo establecido en el artículo 7.4 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL, también las Diputaciones Provinciales u órganos equivalentes podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las delegadas.

Para ello es necesario que concurren los siguientes requisitos:

—Cuando no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Provincial, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

—No se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública

A estos efectos, la Diputación Provincial o entidad equivalente precisará como vinculantes, dos informes previos:

—De la Administración competente por razón de materia, la Comunidad Autónoma en este caso, en el que se señale la inexistencia de duplicidades.

—De la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

No obstante, todo lo anterior, en nuestra Comunidad Autónoma de Aragón debemos estar también a lo establecido en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de la Administración Local de Aragón.

Una vez estudiado el régimen competencial vigente de las Diputaciones Provinciales pasaremos a estudiar la Cooperación de las mismas con los Municipios.

## LA COOPERACIÓN CON LOS MUNICIPIOS

La cooperación con los municipios, especialmente con aquellos de menor capacidad técnica, económica y material, más allá de las atribuciones legales establecidas en la LRBRL, es la verdadera razón de ser de las Diputaciones Provinciales.

El legislador, consciente de las dificultades de los municipios para cubrir todas las necesidades de sus vecinos sitúan a las Diputaciones provinciales como un instrumento esencial de cooperación con los mismos para la satisfacción de dichas necesidades. Para ello dota a las Diputaciones Provinciales de recursos económicos, materiales y humanos y las mandata para que a través de los mismos los redistribuyan en los municipios en función de sus necesidades.

Muy variadas son las competencias y funciones que la ley atribuye en este sentido a las Diputaciones Provinciales y sobre las que no nos extenderemos por haber sido detalladamente desglosadas en el apartado anterior de este estudio, pero sí que entraremos a analizar el modelo actual de cooperación con los municipios que se ha implantado en la Diputación Provincial de Zaragoza con la pretensión de ser un referente entre la administración local de todo el país, así como el camino que se pretende emprender en el futuro .

Las Diputaciones Provinciales han basado históricamente una parte importantísima de sus funciones de cooperación en los denominados Planes de Cooperación, recogidos en la legislación básica del Estado como obligatorios y caracterizándolos como instrumentos de redistribución de recursos económicos a favor de los municipios menos favorecidos.

De este modo una parte esencial de la actividad de cooperación de las instituciones provinciales han consistido en la transferencia de recursos económicos a favor de las entidades locales para la realización de obras y servicios de competencia municipal que se han traducido en la práctica en subvenciones para la realización de las más variadas inversiones, desde actuaciones de abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, pavimentación, alumbrado público, hasta la construcción de pabellones municipales, museos, centros sociales, consultorios médicos etc....

Mucho se ha escrito a favor y en contra del modelo anterior, pero parece indudable que este ha contribuido de manera esencial al desarrollo de nuestros municipios, los cuales sin estas subvenciones hubieran encontrado enormes dificultades para garantizar los servicios indispensables para el buen desarrollo de la comunidad local.

Estos instrumentos fueron fundamentalmente durante los últimos años, el Plan de Cooperación a las Obras y Servicios de Competencia Municipal (POS) y el Plan de Infraestructuras y Equipamientos Municipales (PIEL), reservándose para el primero de ellos las inversiones que tuvieran que ver con la prestación de servicios obligatorios del artículo 25 de la LBRL al tiempo que se establecía para el PIEL un ámbito objetivo mucho mayor teniendo cabida en el mismo todas las obras y servicios de los Ayuntamientos relacionadas con los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, de forma que prácticamente ninguna de las aspiraciones de los municipios que en el ámbito de sus competencias podían plantear quedaba excluida de esta línea de ayudas.

Este modelo tradicional se complementaba con una pléyade de planes menores sectoriales que se convocaban a lo largo del ejercicio presupuestario y que pretendían atender cuestiones concretas de la más variada índole como Planes Culturales y de Restauración, de Acción Social, de Guarderías y Centros Escolares, de Fomento del Empleo, y así un largo etcétera que han ido atendiendo a lo largo del tiempo diversas necesidades en función de los criterios que se establecían desde la institución provincial.

Reseña aparte merece la introducción a principios de esta década de los planes de concertación económica municipal, que partían de un innovador concepto de relación entre las distintas administraciones públicas y en especial entre las Diputaciones Provinciales y los municipios de la provincia y que en esencia planteaba la transferencia de cuantías económicas incondicionadas, con pleno respeto a la autonomía local y que solo exige de los Ayuntamientos perceptores la certificación de haber imputado dichas cuantías al presupuesto de la anualidad correspondiente, ahorrando de este modo incontables trámites administrativos en la gestión del Plan y permitiendo que los municipios utilizaran dicha aportación en aquellos gastos que ellos mismos estimaran conveniente, sin sujetarse a líneas o finalidades predefinidas en la Convocatoria de un Plan.

Ambos sistemas, el de la concesión condicionada a través de dos planes principales (PIEL y POS) y varios planes sectoriales a los que brevemente nos hemos referido que se tramitaban de manera independiente por los distintos centros gestores de la Diputación Provincial, y de la incondicionada a través de la concesión del Plan de Concertación Económica Municipal, este último si totalmente centralizado en el Servicio de Cooperación, convivieron complementándose entre sí durante más de un lustro de manera satisfactoria antes de que en los últimos años se haya implementado un nuevo sistema que bebiendo de la filosofía de ambos pretende elevar la autonomía local a su máxima expresión al tiempo que mantiene dentro del ámbito provincial el control de las actuaciones realizadas por los municipios mediante un sistema de justificación sometido íntegramente a la Ley de Subvenciones.

Desembocamos de este modo en el Plan Unificado de Subvenciones de la Diputación Provincial de Zaragoza, el DPZPLUS, que se implementa por primera vez para la anualidad 2017 (aunque su gestación y preparación se llevo a cabo a lo largo del 2016).

Las características más destacables tanto de este Plan que supone una innovación de carácter nacional en la forma de cooperar vía subvención con los municipios desde las Diputaciones Provinciales como de la Gestión del mismo, que entendemos relevante destacar al ser el Plan fundamental de concesión de subvenciones de la Diputación Provincial de Zaragoza son las siguientes. -

En primer lugar y como objetivo principal, se pretende establecer a través del DPZPLUS un sistema de concesión de subvenciones que responda a las necesidades de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Provincia determinadas por ellos mismos, permitiendo con pleno respeto a la autonomía local, que sean los Ayuntamientos y no la Diputación Provincial de Zaragoza, quienes decidan para que finalidad y en qué cuantía destinan los fondos obtenidos de la Diputación Provincial.

Por su propia naturaleza, este Plan se aprueba mediante el procedimiento de tramitación anticipada, lo que permite que los municipios conozcan una gran parte del total de los fondos que van a percibir de la Diputación Provincial de Zaragoza de forma simultánea a la elaboración de sus presupuestos anuales, por lo que podrán no solo conocer exactamente las cuantías que van a percibir, sino que podrán presupuestarlas adecuadamente.

La forma de tramitación del expediente obliga del mismo modo a una uniformidad en la gestión del mismo, unos mismos plazos de resolución, una no redundancia en la documentación solicitada a los municipios y, en definitiva, una racionalización y simplificación burocrática del sistema de concesión de subvenciones

Los Ayuntamientos pueden como consecuencia de lo anterior controlar de mejor forma los ingresos y los gastos, con períodos de pago reglados y predefinidos en el Plan Unificado, mediante anticipos parciales de las cuantías concedidas que tienen además como objetivo final a medio plazo acompañar las actuaciones a realizar al principio de anualidad presupuestaria.

Se consideran subvencionables dentro de este Plan la totalidad de los gastos corrientes de los Municipios y Entidades Locales menores relativos al alumbrado público, la limpieza viaria, la seguridad pública y en el mismo sentido los gastos de amortización de la deuda que pueden financiarse con las cuantías recogidas en el Plan de siempre de acuerdo con las normas específicas de gestión de esta línea de ayudas que se recogen en las normas de la Convocatoria de este Plan Unificado

El Plan Unificado de subvenciones tiene carácter de Plan Provincial y el procedimiento de concesión de las subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con los principios de publicidad, objetividad, transparencia, igualdad y no discriminación, resultando aplicable el procedimiento ordinario que regula el artículo 14, 2 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón.

La subvención a conceder por la Diputación Provincial para el proyecto/inversión/actividad que se incluyan en este Plan Unificado podrá alcanzar hasta el 100% del presupuesto protegible presentado por la Entidad solicitante, atendiendo a los importes de subvención determinados en esta Convocatoria y al importe solicitado en cada petición de la solicitud única.

La financiación de la diferencia entre el presupuesto protegible presentado y la subvención obtenida para cada una de las peticiones realizadas, si la hubiere, será a cargo de la Entidad local y podrá atenderse bien con recursos propios o bien con financiación procedente, a su vez, de esta u otras Administraciones o Instituciones, teniendo en cuenta que el importe de las subvenciones no puede superar el coste del proyecto/inversión/actividad subvencionada, declarándose este Plan Único expresamente compatible con cualquier otra financiación de esta u otras administraciones públicas, siempre que dicha financiación de otras administraciones públicas no establezca asimismo su incompatibilidad.

El importe de la subvención que se apruebe se mantendrá siempre y cuando la entidad beneficiaria liquide la obra por un importe igual o superior al presupuesto aprobado, en caso contrario se reducirá en forma proporcional, salvo que se acredite que se ha ejecutado la totalidad de la actuación solicitada y que se han alcanzado los fines previstos en la solicitud por un importe inferior al presupuesto aprobado, en cuyo caso la subvención concedida no se minorará, sino que se abonará en su totalidad, en el entendido de que el importe de la subvención no puede superar los costes de ejecución de la actuación.

Si tras la licitación de una actuación se produce una baja con respecto al presupuesto del DPZPLUS, se mantendrá el importe de subvención que le corresponde para destinarlo, en primer lugar, al exceso de liquidación, que pudiera producirse, siempre que dicho exceso de liquidación se encuentre entre los casos previstos a tal efecto por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Aplicado el remanente de la subvención derivado de la baja al exceso de liquidación, y si tras la liquidación existiera nuevo remanente, la cantidad sobrante de la ayuda financiera otorgada en este Plan Único, constituirá remanente que podrá aplicar a otra actuación que el municipio o entidad local menor solicite, dentro del mismo programa presupuestario en el que le fue otorgada la subvención inicial. La aplicación de estos remanentes deberá solicitarse inmediatamente después de producirse la baja por liquidación de las obras y, al menos, tres meses antes del vencimiento del plazo de ejecución establecido en la convocatoria. A tal efecto presentarán la documentación e instrumentos técnicos a que alude la convocatoria cuya autorización se entenderá otorgada de no recaer pronunciamiento expreso de prohibición en el plazo de quince días naturales contados desde la fecha de presentación de la solicitud de autorización.

El Plan Unificado sigue para su aprobación el procedimiento establecido para el Plan de Cooperación a las Obras y Servicios de Competencia Municipal que es uno de los planes que está incluido en la Convocatoria del Plan Unificado en cumplimiento de la Ley de Bases de Régimen Local.

Establecido el carácter de este Plan no podrán incluirse en el ámbito del mismo las siguientes actuaciones:

Las obras fraccionadas por fases, salvo que se trate de inversiones en las que se cumplan los requisitos establecidos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre y en el artículo 125 del Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y en el artículo 336 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, debiendo cada fase conformar una actuación sustancialmente definida y ser susceptible de ser recibida o ser entregada al uso público.

Las actuaciones que hayan sido incluidas en otros planes o programas de esta Diputación Provincial, salvo que se trate de una fase distinta de obra completa conforme a lo previsto en el apartado anterior.

El Plan Unificado no permite la Reformulación de las solicitudes ni el cambio de destino de las mismas.

Se establece un sistema de justificación de subvenciones absolutamente similar al que venía utilizándose para el PIEL/POS en materia de Inversión o de cualquier otro Plan de Actividades de la Diputación Provincial de Zaragoza y en todo caso se recoge con absoluta simplicidad en el texto de la Convocatoria.

Por lo que respecta a la Solicitud y a los Anexos del Plan Unificado, la sistemática también se ha simplificado notablemente. Así, existe una primera página en la que además de los datos generales del Ayuntamiento se deben recoger todas las inversiones/actuaciones que se van a imputar al Plan Unificado para posteriormente desglosar en tantos anexos como peticiones se realicen las inversiones/actuaciones que se incluyan en el Plan a la vez que debe de acompañarse la documentación preceptiva exigida en virtud de la tipología de la petición. El resto de los Documentos generales que se exigen son los exigidos para la concesión de subvenciones tanto por la Ley General de Subvenciones como por la Normativa aragonesa de Subvenciones.

Una vez recorrida la evolución de la cooperación de la Diputación Provincial de Zaragoza con los Ayuntamientos a través de su acción de fomento mediante los distintos instrumentos que hemos analizado y sin restar un ápice la importancia que han tenido y seguirán teniendo en el futuro en el conjunto de la acción de cooperación de la Diputación, sin olvidar además que las futuras corporaciones provinciales optimizaran aún más los planes aquí detallados o implementaran otros nuevos acordes con las necesidades y objetivos de cada momento, no puedo dejar de referirme aquí al futuro de la Cooperación de la institución provincial con los municipios que evidentemente no puede pasar exclusivamente por la acción de fomento anteriormente explicada sino fundamentalmente y de forma cada vez más intensa por la prestación directa o indirecta de servicios a los municipios.

Las necesidades de los municipios, especialmente de aquellos de reducido tamaño, tan abundantes en nuestro marco territorial, van mucho más allá de la recepción de ayudas para la realización de sus inversiones. El día a día de los mismos les plantea necesidades que en muchas ocasiones les resultan muy difíciles de solventar sin la cooperación de otros entes administrativos de mayor tamaño y capacidad.

Es aquí donde se juega sin duda el futuro de las Diputaciones Provinciales, el ser o no ser de las mismas, puesto que su existencia se justificará o no en su capacidad de dar una respuesta eficaz a estas necesidades y a los nuevos retos que la sociedad del siglo XXI plantea en todos los ámbitos y muy en especial en el de la administración local.

En este sentido se reconoce como esencial la creación o potenciación de servicios de Asistencia a Municipios en cuestiones jurídicas y técnicas, servicios constituidos como verdaderos centros de conocimiento que lideren los cambios que en materia de gestión administrativa y adecuación a una legalidad cambiante deben de realizar todos los municipios.

Prestar este asesoramiento desde un punto de vista absolutamente profesional de acuerdo con el criterio técnico adecuado, de forma ágil y eficaz, es una de las apuestas más fuertes que desde las Diputaciones Provinciales y desde la de Zaragoza en especial se está haciendo de cara al futuro.

En la misma línea, la potenciación de las asesorías jurídicas para la defensa en juicio de los Ayuntamientos supone otro de los vértices de las nuevas actuaciones de cooperación con los municipios que por sus propias limitaciones de recursos no cuentan en sus plantillas con profesionales especializados que puedan defenderles en las cada vez más habituales reclamaciones de los ciudadanos ante los tribunales de lo contencioso administrativo o de cualquier otro orden jurisdiccional.

El asesoramiento urbanístico, arquitectónico o de cualquier otra índole completan estas funciones de cooperación que si bien preexistían en el devenir de las Diputaciones Provinciales han sido sustancialmente potenciadas en los últimos años.

Finalmente, y no por ello menos importantes debemos referirnos a las prestaciones materiales de servicios que las entidades provinciales están desarrollando de manera cada vez más habitual a favor de los Ayuntamientos. En el amplio espectro competencial ya estudiado caben una pluralidad de prestaciones de servicios que las Diputaciones Provinciales deben acometer al objeto de hacerse imprescindibles para los Ayuntamientos y presentes en su día a día de forma permanente.

La gestión de la recaudación de los tributos de los municipios tanto en voluntaria como en ejecutiva de forma centralizada por las Diputaciones Provinciales, los Proyectos de tratamiento y transporte de Residuos como el que esta planteando en este momento la Diputación de Zaragoza a través del Proyecto «Ecoprovincia» y que ya se desarrolla con éxito en otros territorios de nuestro país, o incluso cuestiones tan ambiciosas como la intervención en el mercado mayorista de la energía para constituir a las Diputaciones Provinciales como proveedores de energía eléctrica a los Ayuntamientos con la finalidad de ahorrarles los costes de distribución e intermediación a los consumidores finales, o más aun, la implantación de una red de telefonía y datos que cubra las necesidades del territorio son proyectos que marcan las nuevas acciones de cooperación de las Diputaciones Provinciales con los Ayuntamientos y que dan idea del camino que ha de emprenderse en un momento plagado de retos tanto para las instituciones provinciales como para los Ayuntamientos que constituyen la verdadera razón de su existencia.

Parece vislumbrarse sin lugar a dudas, que las prestaciones de servicios mediante sistemas de Gestión directa o indirecta a los Municipios por parte de las Diputaciones Provinciales constituirán en muy pocos años el grueso de las actuaciones de cooperación interadministrativa, creando una serie de sinergias e interdependencias que optimizaran la eficacia de las actuaciones de las Diputaciones Provinciales y de sus Municipios para que los habitantes de nuestro entorno rural disfruten de las mismas oportunidades que los de las grandes ciudades en un entorno que se muestra sin duda desfavorable, gravemente amenazado por el problema de la despoblación y el abandono y que requerirá de lo mejor de nuestras instituciones para conseguirlo.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

Para la elaboración de la primera parte de este artículo y por el indudable interés y corrección del mismo se ha tomado como base el informe de la Dirección general de los servicios jurídicos , coordinación territorial e internacional de la Federación Española de Municipios y Provincias denominado «*Las Competencias de las Diputaciones Provinciales o Entidades Equivalentes y sus funciones de coordinación tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*» que contiene un estudio detallado del régimen competencial de las Diputaciones Provinciales y que se ha transcrito en el presente estudio.





## **CAPÍTULO 5**

### **POBLACIÓN Y DEMARCACIÓN TERRITORIAL**



## 5. Población y Demarcación Territorial

*Vicenta Colás Gil*

*Secretaria-Interventora del Servicio Cuarto Espacio de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### SUMARIO

1. Territorio.
  - 1.1. Normativa.
  - 1.2. Concepto.
  - 1.3. Creación, supresión y fusión de municipios tras la entrada en vigor de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
  - 1.4. El término municipal en la legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón.
2. Población.
  - 2.1. Normativa.
  - 2.2. Población y vecino.
  - 2.3. El Estatuto del vecino.
  - 2.4. El Padrón municipal de habitantes.
3. Preguntas habituales sobre Territorio y Población.

El Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Son elementos del Municipio el Territorio, la Población y la Organización.

En el presente estudio nos vamos a referir al Territorio y Población.

### 1. TERRITORIO

#### 1.1 Normativa

Constitución Española.

—Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Artículos 12 a 14 (LRBRL).

—Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Artículos 7 a 19 (LALA).

—Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón. Artículos 1 a 49 (RTPA).

—Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

—Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Artículos 1 a 30(RP).

—Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).

—Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

#### 1.2. Concepto

El término municipal es el territorio, perfectamente delimitado, de un municipio; el territorio al que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento.

El término municipal, en cuanto elemento esencial y constitutivo del municipio debe reunir las siguientes características:

—Ha de tener una existencia real.

—Ha de ser fijo.

—Ha de estar determinado por las denominadas líneas límite.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 12.1, define al término municipal, como:

«El término municipal es el territorio en que el Ayuntamiento<sup>76</sup> ejerce sus competencias».

Cada municipio pertenecerá a una sola provincia».

La extensión de un municipio, según el Instituto Nacional de Estadística, es la extensión de su término municipal.

---

<sup>76</sup> La mención al término Ayuntamiento ha sido criticado, porque existen municipios que funcionan en Concejo Abierto. Parece más educado referirse al término municipal como ámbito físico dentro del cual los órganos municipales pueden ejercer válidamente sus competencias.

El artículo 1 del Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón, dispone:<sup>77</sup>

«1. El término municipal es el ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el municipio.

2. Cada municipio pertenece a una sola provincia.

3. El término municipal está formado por territorios continuos, con la excepción de los enclaves preexistentes. Ninguna alteración territorial podrá dar lugar a un término municipal discontinuo.

4. Dentro de un mismo término municipal podrán existir Entidades locales menores, con personalidad jurídica propia, para la administración descentralizada de sus intereses.

5. Asimismo, el término municipal podrá dividirse en distritos o barrios, a los efectos de establecer órganos de gestión desconcentrada. Corresponde al Pleno del Ayuntamiento aprobar y modificar tal división».

Los Ayuntamientos de conformidad con el artículo 76 del RP, revisarán al menos una vez al año y actualizarán, en su caso, la relación de las unidades poblacionales, la división en secciones del término municipal y las modificaciones de callejero, realizando las comprobaciones que sean precisas sobre el terreno, conforme a las definiciones e instrucciones que se establecen en la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, (unidades territoriales) y las remitirán al Instituto Nacional de Estadística para su comprobación tan pronto se produzcan.

La Delegación Provincial del Instituto Nacional de Estadística comunicará su conformidad al Ayuntamiento para que proceda al envío, para cada uno de los habitantes afectados por las variaciones territoriales, de las correspondientes modificaciones territoriales sin intervención del habitante.

Los Ayuntamientos deberán mantener también la correspondiente cartografía, o, en su defecto, referencia precisa de las direcciones postales con la cartografía elaborada por la Administración competente. Asimismo podrá elaborarse y mantenerse una cartografía digital.

### **1.3. Creación, supresión y fusión de municipios tras la entrada en vigor de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, modifica el artículo 13 de la LRBRL, con referencia a la creación, supresión, fusión de municipios, disponiendo:

—La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales:

• Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

—La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

—Fusión de municipios:

1) Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

2) Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica.

3) El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión.

4) Al municipio resultante de esta fusión le será de aplicación lo siguiente:

a) El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLHL, se incrementará en 0,10.

b) El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del TRLHL.

c) Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del TRLHL.

d) De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del TRLHL.

e) Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.

f) Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 de la LRBRL que le corresponda por razón de su aumento poblacional.

g) Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

5) La fusión conllevará:

a) La integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, del municipio fusionado. A estos efectos, el Pleno de cada Corporación aprobará las medidas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de su nueva situación. De la ejecución de las citadas medidas no podrá derivarse incremento alguno de la masa salarial en los municipios afectados.

b) El órgano del gobierno del nuevo municipio resultante estará constituido transitoriamente por la suma de los Concejales de los municipios fusionados en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

<sup>77</sup> Véase el artículo 7 de la LALA.

c) Si se acordara en el Convenio de fusión, cada uno de los municipios fusionados, o alguno de ellos podrá funcionar como forma de organización desconcentrada de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis de la LRBRL.

d) El nuevo municipio se subrogará en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, sin perjuicio de lo previsto en la letra e).

e) Si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit se podrán integrar, por acuerdo de los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará un liquidador al que le corresponderá la liquidación de este fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores. La aprobación de las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo corresponderá al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.

f) El nuevo municipio aprobará un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión.

6) Las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión.

7) El convenio de fusión deberá ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados. La adopción de los acuerdos previstos en el artículo 47.2 de la LRBRL siempre que traigan causa de una fusión, será por mayoría simple de los miembros de la corporación.

#### 1.4. El término municipal en la legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón

Viene regulado en los artículos 7 al 19 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA), y en los artículos 1 al 49 del Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón (RTPA).

##### 1.4.1. El término municipal y sus alteraciones<sup>78</sup>

Cualquier alteración de los términos municipales deberá tener como fundamento las siguientes finalidades:

«a) Disponer de una base territorial que mejore la capacidad económica y de gestión para la prestación y sostenimiento de los servicios públicos esenciales y obligatorios.

b) Favorecer el autogobierno y la participación, en relación con la población y sus condiciones de asentamiento sobre el territorio.

c) Adaptar los términos municipales a la realidad física, social y cultural de los núcleos de población, de forma que permitan la representación de una colectividad con conciencia de tal y con unos específicos valores históricos y tradicionales.

Ninguna alteración territorial podrá dar lugar a un término municipal discontinuo.

Cada municipio pertenecerá a una sola provincia».

##### 1.4.2. Supuestos de alteración de términos municipales

Los términos municipales podrán ser alterados:<sup>79</sup>

a) Por incorporación total de un municipio a otro u otros límites.

b) Por fusión de dos o más municipios límites para constituir un nuevo municipio.

c) Por segregación de parte de un municipio o de varios municipios para constituir uno nuevo.

d) Por segregación de parte de un municipio para su agregación a otro límite.

Las alteraciones de términos municipales podrán promoverse a instancia de los municipios o población afectada o de oficio por la Diputación General de Aragón.

En ningún caso podrá procederse a la alteración de los términos municipales si no se acredita que, después de la alteración, el municipio o municipios afectados dispondrán de recursos suficientes para prestar los servicios mínimos obligatorios establecidos por la legislación.

La rectificación de límites territoriales entre municipios para evitar disfuncionalidades, en los casos en que no resulte afectado un núcleo o asentamiento de población, podrá efectuarse a través de un trámite abreviado con arreglo a lo previsto en el artículo 18 de la LALA.<sup>80</sup>

##### 1.4.3. Supuestos de incorporación o fusión de municipios<sup>81</sup>

La incorporación o fusión de municipios podrá realizarse:

a) Cuando, como consecuencia del desarrollo urbano, se unan los respectivos núcleos de población. Si alguno de los municipios tuviera varios núcleos, la unión deberá referirse al núcleo de mayor población o donde radique la capitalidad.

b) Cuando separadamente carezcan de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos obligatorios.

c) Cuando, por despoblamiento, sea inviable el mantenimiento de una Administración pública autónoma o carezca de justificación la reserva del disfrute de determinados aprovechamientos de titularidad pública por un grupo de población muy reducido.

d) Cuando no exista voluntad efectiva de autogobierno, puesta de manifiesto por la falta de presentación de candidaturas en las elecciones municipales o por la ausencia de funcionamiento del régimen de Concejo abierto.

e) Cuando existan otros motivos de interés general, debidamente fundados.

##### 1.4.4. Creación de nuevos municipios<sup>82</sup>

La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados que cuenten con recursos suficientes para el desempeño de las competencias municipales.

Será requisito obligado para la creación de un nuevo municipio que la población que se atribuya la condición de residente en el territorio correspondiente lo sea a todos los efectos, sin que pueda darse tal carácter a la de aquellos conjuntos urbanizados destinados primordialmente a segunda residencia o estancias temporales y que no tengan una base económica propia.

<sup>78</sup> Véanse el artículo 1 y 3 del RTPA.

<sup>79</sup> Véase el artículo 2 del RTPA.

<sup>80</sup> Véanse los artículos 5, 48 y 49 del RTPA.

<sup>81</sup> Véanse los artículos 6 y 8 del RTPA.

<sup>82</sup> Véanse los artículos 10 y 11 del RTPA.

El asentamiento de población en un enclave deshabitado en virtud de concesión o autorización de ocupación no podrá servir de base en ningún caso a la creación de un nuevo municipio.

En aquellos casos en que la importancia de un núcleo de población o de sus actividades, sin reunir las condiciones necesarias para la creación de un nuevo municipio, hiciera conveniente una administración dotada de cierta autonomía, podrá instarse la creación de un órgano desconcentrado o de una entidad local menor, con arreglo a la Ley de Administración Local de Aragón.

#### 1.4.5. Requisitos para constituir un nuevo municipio por segregación

La segregación de parte de un municipio o de varios para constituir uno nuevo exigirá la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) Que se trate de uno o varios núcleos de población territorialmente diferenciados, haya dispuesto o no de administración descentralizada.
- b) Que el municipio de nueva creación cuente con una población mínima de 1.000 habitantes, sin que, como resultado de la segregación, el municipio o municipios de los que procedan las porciones segregadas pase a tener una población inferior a esa cifra.
- c) Que exista una franja de terreno clasificada como suelo no urbanizable entre los núcleos principales del territorio a segregar y el de la capitalidad del municipio matriz.
- d) Que el municipio de nueva creación cuente con recursos suficientes para la prestación de los servicios obligatorios de la competencia municipal y no se produzca disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados a la población afectada.
- e) Que la creación de un nuevo municipio en la zona sea coherente con las directrices y criterios de ordenación del territorio establecidos por la Comunidad Autónoma.

En el expediente que se instruya para constituir un nuevo municipio por segregación, se deberá acreditar fehacientemente todos los requisitos mencionados en el apartado anterior y se incluirá un anteproyecto de presupuesto de la nueva entidad acompañado de la justificación de cada uno de los ingresos que en el mismo se contemplen. Para su elaboración, el municipio del que se pretende efectuar la segregación facilitará cuantos datos le sean solicitados a tal efecto.

#### 1.4.6. Segregación parcial<sup>83</sup>

Podrá realizarse la segregación de parte de un término municipal para su agregación a otro limítrofe cuando concurren conjuntamente las siguientes causas:

- a) Cuando, como consecuencia del desarrollo urbano, rural o industrial, un núcleo de población integrante de un municipio consolide relaciones de convivencia y de dependencia funcional de otro limítrofe.
- b) Existan motivos de interés general debidamente fundados.

#### 1.4.7. Iniciativa para la alteración de términos municipales<sup>84</sup>

La iniciación de los expedientes de alteración de términos municipales podrá efectuarse:

- a) Por acuerdo de todos los Ayuntamientos y Asambleas vecinales interesadas, adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de sus miembros. Los acuerdos deberán incluir las causas que los motiven. En el caso de creación de nuevos municipios, habrá de indicarse también el nombre y capitalidad de los mismos. En el caso de segregación, las previsiones relativas a los bienes y a los créditos pendientes que deban ser imputados a la porción de territorio y población que se segrega.
- b) Por resolución del Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón, de oficio o a instancia de un municipio, en los casos en que no hubiere acuerdo entre las Corporaciones afectadas. En este último supuesto la petición deberá basarse en acuerdo adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de miembros del Ayuntamiento o de la Asamblea vecinal.

Los vecinos interesados podrán promover la alteración de términos municipales. En los casos de segregación, la iniciativa corresponderá a la mayoría de los vecinos censados con derecho a sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse. En todos los supuestos, el Ayuntamiento deberá adoptar acuerdo sobre la petición formulada en el plazo de tres meses desde su presentación.

En el caso de que transcurriese el plazo legal de tres meses sin resolución municipal, podrá procederse por la Diputación General de Aragón a la subrogación, ya sea de oficio o a instancia de parte, con objeto de continuar la tramitación administrativa prevista.

#### 1.4.8. Procedimiento de alteración de términos municipales<sup>85</sup>

Los expedientes de alteración de términos municipales se ajustarán a los siguientes trámites esenciales:

- a) La documentación que fundamente la alteración territorial propuesta y, en su caso, las bases y pactos establecidos entre los municipios interesados se someterá a información pública por plazo no inferior a un mes, mediante anuncio en los tablones de edictos de los municipios afectados, en el *Boletín Oficial de Aragón*, así como en el diario de mayor difusión de la provincia.
- b) La Diputación provincial interesada y, en su caso, la comarca, emitirá informe sobre la alteración territorial planteada en el plazo de dos meses. Transcurrido dicho plazo sin emitirse el informe, podrá entenderse cumplido dicho trámite.
- c) Los Ayuntamientos y Asambleas vecinales interesadas informarán las alegaciones presentadas, en plazo no superior a dos meses. Dicho plazo podrá ser ampliado en el caso de que las cuestiones planteadas en la información pública precisaran de la aportación de documentos o informes de cierta complejidad, sin que pueda exceder de cuatro meses. Seguidamente el expediente será remitido a la Diputación General de Aragón.
- d) El expediente se someterá a informe del Consejo Local de Aragón y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. Simultáneamente, se dará conocimiento del mismo a la Administración del Estado.
- e) La resolución definitiva del expediente se efectuará por decreto del Gobierno de Aragón en el plazo máximo de un año desde la iniciación del expediente y se publicará en el *Boletín Oficial de Aragón*.

El Decreto determinará la delimitación de los términos municipales resultantes, la denominación y capitalidad, el reparto del patrimonio, la asignación del personal y la forma de liquidación de las deudas y créditos contraídos por los municipios.

<sup>83</sup> Véanse los artículos 13 y 14 del RTPA.

<sup>84</sup> Véanse los artículos 15, 16, 17 y 18 del RTPA.

<sup>85</sup> Véanse los artículos del 19 a 26 del RTPA.

*1.4.9. Repercusión de las alteraciones de términos en el gobierno municipal*<sup>86</sup>

En los casos de fusión de dos o más municipios, cesarán todos los Alcaldes y Concejales y será designada una Comisión gestora por el Gobierno de Aragón integrada por un número de vocales igual al que le corresponda de Concejales según la población total resultante del nuevo municipio. La designación se hará siguiendo los mismos criterios de reparto utilizados para las elecciones municipales y según los resultados producidos en el conjunto de los municipios afectados en las últimas elecciones.

En los casos de incorporación de uno o más municipios a otro limítrofe cesarán los Alcaldes y Concejales de los Ayuntamientos de los municipios incorporados. Si como consecuencia de la incorporación correspondiese al municipio resultante un mayor número legal de Concejales, la diferencia se cubrirá por vocales gestores designados por el Gobierno de Aragón entre los Concejales cesantes. La designación se hará siguiendo los mismos criterios utilizados para las elecciones municipales, repartiendo el número de Concejales en que resulte incrementada la nueva Corporación entre las candidaturas según los resultados que hubiesen obtenido en el conjunto de los municipios que se incorporan.

En los casos de creación de un nuevo municipio por la segregación de parte de uno o varios municipios o de la segregación de parte de un municipio para agregarla a otro, el municipio del que se segregue la porción de territorio conservará el mismo número de Concejales. El nuevo municipio será regido por una Comisión gestora designada por el Gobierno de Aragón con arreglo a los resultados de las elecciones municipales en la sección o secciones correspondientes al territorio segregado.

Si como consecuencia de la agregación correspondiese al municipio un mayor número de Concejales, la diferencia se cubrirá por vocales gestores designados por el Gobierno de Aragón con arreglo a los resultados de las elecciones municipales en las secciones correspondientes al territorio segregado.

En la convocatoria de elecciones siguiente a producirse las alteraciones de términos municipales, el número de Concejales será el fijado en la legislación electoral.

*1.4.10. Fomento de la reestructuración municipal*<sup>87</sup>

La Diputación General de Aragón fomentará, mediante ayudas técnicas y económicas, la reestructuración del mapa municipal en aquellos casos en que se acuerde voluntariamente por los Ayuntamientos su fusión o incorporación a otros municipios limítrofes, al objeto de constituir una única entidad municipal con población y territorio más idóneos para el ejercicio de sus potestades como Administración Pública, la prestación de servicios a sus habitantes y la gestión de los intereses de su territorio.

Con dicho objeto, en los presupuestos de la Comunidad Autónoma figurará anualmente consignación destinada al fomento de la reestructuración municipal, con cargo a la que se concederán ayudas a las fusiones o incorporaciones, en la cuantía que se determine para cada ejercicio, así como transferencias a favor de los nuevos municipios resultantes durante el plazo que se establezca.

*1.4.11. Programas de reorganización del territorio*<sup>88</sup>

Cuando uno o varios municipios, debido a su despoblación, carezcan de base demográfica que posibilite su funcionamiento efectivo como organización jurídica de la respectiva colectividad, y la incorporación a otros o la fusión entre sí no pueda dar solución al desempeño de las competencias obligatorias y de los servicios mínimos por la propia situación objetiva de los municipios limítrofes, podrán plantear a la Diputación General de Aragón su integración en un plan de reorganización del territorio, que incluya las alteraciones del mapa municipal que se estimen precisas para la mejor gestión del territorio afectado. Esta iniciativa podrá partir también, de oficio, de la Diputación General de Aragón, previa audiencia a los municipios afectados.

Si sus características y emplazamiento justificaran la elaboración de proyectos de repoblación forestal, protección ambiental, reforma agraria, polígonos ganaderos o industriales, actividades turísticas, equipamientos de interés supramunicipal u otros fines de interés general, la Diputación General de Aragón podrá elaborar un programa, de actuación. En ejecución de dicho programa podrán formalizarse convenios con el municipio o municipios originarios en relación con la prestación de determinados servicios, creación de empleo u otras actuaciones dirigidas al reasentamiento o mantenimiento de la población de la zona, así como con el destino del patrimonio de los municipios afectados.

Los programas de reorganización del territorio serán remitidos, antes de su ejecución, para conocimiento de las Cortes de Aragón. Las alteraciones del mapa municipal serán objeto de tramitación y resolución conjunta, con arreglo al procedimiento general regulado en la Ley de Administración Local de Aragón.

La gestión de las actuaciones dimanantes del programa de reorganización del territorio podrá encomendarse, en su caso, a la comarca a la que el municipio pertenezca.

*1.4.12. Rectificación de límites territoriales*<sup>89</sup>

La rectificación de límites territoriales para evitar disfuncionalidades se resolverá por acuerdo del Gobierno de Aragón, previa audiencia a los municipios afectados y a la Administración General del Estado y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

*1.4.13. Deslinde y amojonamiento*<sup>90</sup>

Los municipios podrán promover el deslinde y amojonamiento de sus términos municipales.

Los conflictos que se susciten entre municipios en relación con la delimitación y deslinde de sus términos serán resueltos por el Gobierno de Aragón, previos los informes técnicos especializados precisos y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

*1.4.14. Consecuencias de un funcionamiento defectuoso del Concejo Abierto*

El artículo 14 de Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos (Aragón), dispone:

«La falta de funcionamiento del régimen de Concejo abierto, la no celebración de sesión de la Asamblea por plazo superior a seis meses y la carencia de candidatos a la Alcaldía dará lugar a la incoación de procedimiento para la fusión o incorporación del municipio a otro limítrofe o para la disolución de la entidad local menor».

<sup>86</sup> Véanse los artículos del 27 al 32 del RTPA.

<sup>87</sup> Véanse los artículos 33 y 34 del RTPA.

<sup>88</sup> Véanse los artículos del 35 al 40 RTPA.

<sup>89</sup> Véanse los artículos 48 y 49 del RTPA.

<sup>90</sup> Véanse los artículos del 41 al 47 RTPA (Procedencia del deslinde. Iniciación. Operaciones de deslinde. Deslinde de conformidad. Disconformidad en el deslinde. Comunicación a la Administración del Estado. Reposición de hitos o mojones).



#### 1.4.15. El mapa local de Aragón

El mapa local de Aragón está constituido por los documentos públicos donde se determinan los términos municipales mediante bases cartográficas obtenidas por restitución de imágenes fotogramétricas o similares, a escala 1/10.000 o mayor. Igualmente, dicho mapa incluirá las demarcaciones comarcales.

## 2. LA POBLACIÓN

### 2.1. Normativa

- Constitución Española.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Artículos 15 a 18 (LRBRL).
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Artículos 20 a 22 (LALA).
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Artículos 53 a 107(RP).
- Ley 12/1989, de 9 de mayo de la Función Estadística Pública.
- Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local en relación con el Padrón Municipal.
- Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
- Ley Orgánica 57/2003, de 16 de noviembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.
- Ley Orgánica 5/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).
- Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón. Artículos 50 a 60 (RTPA).
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000.
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.
- Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que modifica los artículos 16 y 17 e incorpora una disposición adicional en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre la inscripción de los españoles en los Registros de la Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero.
- Resolución de 17 de noviembre 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General para la Administración Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la revisión anual del Padrón municipal y sobre el procedimiento de obtención de la propuesta de cifras oficiales de población.
- Resolución de 24 de febrero de 2006, de la Oficina del Censo Electoral, sobre la repercusión de las bajas de oficio por inscripción indebida en los padrones municipales y procedimiento de control de las altas en el Censo Electoral.
- Decreto 523/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la exigencia de aportar el certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia, en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes.
- Orden PRE/4008/2006, de 27 de diciembre, por la que se establece la configuración, características, requisitos y procedimientos de acceso al Sistema de Verificación de Datos de Residencia.
- Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- Real Decreto 557/2011 de 20 de abril por el que se aprueba el reglamento de la Ley orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la reforma por la Ley 2/ 2009.
- Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

### 2.2. Población y vecino

#### 2.2.1. Concepto de población

El concepto de población proviene del término latino *populatio*. En su uso más habitual, la palabra hace referencia al grupo formado por las personas que viven en un determinado lugar o incluso en el planeta en general. También permite referirse a los espacios y edificaciones de una localidad u otra división política, y a la acción y las consecuencias de poblar.

El conjunto de vecinos constituye la población del municipio. Son vecinos del municipio las personas que residiendo habitualmente en el mismo, se encuentran inscritos en el padrón municipal.

### 2.2.2. Adquisición de la condición de vecino

La adquisición de la condición de vecino se produce desde el mismo momento de su inscripción en el Padrón municipal de habitantes. Solo se puede ser vecino de un municipio.

La Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modificó la Ley 7/1985, elimina la distinción entre vecino y domiciliado, que se establecía por ser diferentes los derechos y deberes de los mismos. Sin embargo, la diferencia entre ambos conceptos era más ficticia que real, pues los derechos y deberes que se les reconocían estaban condicionados a las leyes específicas que los desarrollaban.

También se eliminó la inclusión de los transeúntes en el Padrón ya que al no conferir ningún derecho a la población que se inscribía como tal, la utilización de esta figura padronal era prácticamente nula, complicando inútilmente la gestión del Padrón a los Ayuntamientos.

La clasificación existente entre vecinos, domiciliados y transeúntes ha desaparecido, únicamente se habla ya de vecinos, dentro de los cuales se encuentran tanto los españoles como los extranjeros que se empadronan en un municipio.

El vecino se define en la actualidad, como toda persona española o extranjera inscrita en el Padrón de habitantes correspondiente al municipio de su residencia.

La vecindad municipal depende de dos elementos: la residencia habitual y la inscripción en el Padrón.

El formar parte de la población de un determinado municipio significa gozar de un estatuto, es decir, de una serie de derechos y deberes del ciudadano en relación con el Ayuntamiento.

Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

Los menores de edad no emancipados y los mayores incapacitados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de estos para residir en otro municipio. En todo caso, respecto a los mayores incapacitados se estará a lo dispuesto en la legislación civil.

La inscripción en el padrón municipal de personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo solo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona resida.

### 2.2.3. Registro de población estacional

Los municipios podrán organizar un registro donde se inscriba voluntariamente la población estacional regular o población vinculada al municipio por estancias periódicas y titularidad de una vivienda, al objeto de hacerles llegar información y ofrecerles el trámite de audiencia en relación con los asuntos que puedan afectarles.

### 2.2.4 Principios de igualdad y no discriminación

El artículo 51 del RTPA, dispone:

- «1. Las autoridades municipales fomentarán, por todos los medios a su alcance, el respeto de la dignidad y la calidad de vida de sus habitantes.
2. Los derechos reconocidos a la población del municipio se ejercerán sin discriminación alguna debida a la raza, la edad, el sexo o la opción sexual, la lengua, la religión, la ideología, el origen nacional o social, el nivel de ingresos o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
3. Las autoridades municipales adoptarán todas las medidas de que dispongan para facilitar la integración de todos los ciudadanos, evitando situaciones de discriminación.
4. Los colectivos y ciudadanos más vulnerables tienen derecho a gozar de medidas específicas de protección».

### 2.2.5. La despoblación

La población aragonesa está desigualmente repartida en nuestro extenso territorio, como revela el dato de que la mitad de la población total de Aragón reside en el municipio de Zaragoza; la otra mitad está dispersa en pueblos y ciudades que se hallan, frecuentemente, muy distantes entre sí y son de escasa población.

El gran problema del descenso de la población en Aragón lo encontramos en el mundo rural.

La despoblación es un fenómeno demográfico y territorial, que consiste en la disminución del número de habitantes de un territorio o núcleo con relación a un período previo.

El artículo 54 del RTPA, contiene medidas de política demográfica:

- «1. Los municipios podrán acordar y aplicar medidas dirigidas a mantener o recuperar su población, cuando su disminución progresiva ponga en peligro la continuidad de servicios públicos básicos o haga temer por su pervivencia futura como comunidad.
2. Con dicho fin podrán establecerse condiciones especiales para la cesión y adjudicación de la utilización de bienes municipales, en las que se entenderá concurren criterios de rentabilidad e interés social que las justifican. En todo caso, será requisito obligado la residencia efectiva y continuada en el municipio de quienes se acojan a esas condiciones especiales.
3. Podrán establecerse en las Ordenanzas fiscales municipales tarifas específicas y reducciones y bonificaciones que tengan en cuenta criterios de apoyo a la natalidad y a la familia y a la conciliación de la vida familiar y laboral, en los supuestos expresamente previstos por las Leyes».

En la actualidad se están realizando diversas actuaciones para frenar la despoblación por parte de las Administraciones Públicas. A título de ejemplo citamos la iniciativa de la Diputación de Zaragoza, que el 26 de junio de 2017 firmó un Convenio con la Universidad de Zaragoza por el que se constituyó la «Cátedra sobre Despoblación y Creatividad», la primera de estas características que se crea en España. Esta iniciativa surge por la necesidad de responder a una situación de emergencia demográfica en la provincia de Zaragoza donde, fuera del área de influencia de la capital, la densidad no supera los 10 habitantes por kilómetro cuadrado. Muchos municipios se están viendo muy condicionados en su bienestar, desarrollo e igualdad de oportunidades, por la escasez de personas, por el envejecimiento, y por la baja actividad económica. De hecho, 7 de cada 10 municipios están en riesgo de extinción.

El Gobierno de Aragón por Decreto 71/ 2018, de 24 de abril, crea y regula el Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional, cuyos objetivos son los siguientes:

- a) Elaborar y facilitar información actualizada y análisis de la realidad demográfica y poblacional de Aragón y de su evolución.
- b) Promover la sensibilización sobre estas materias.
- c) Fomentar el diálogo y la coordinación permanente entre las Administraciones Públicas y organizaciones sociales representativas en este ámbito.

### 2.3. El Estatuto del Vecino <sup>91</sup>

La condición de vecino de un municipio otorga una serie de derechos e implica unas obligaciones que están dispersas en diversas normas. Pero, con el fin de resaltar la participación activa del ciudadano en las estructuras básicas, se tiende a declarar formalmente el estatuto del vecino.

#### 2.3.1. Derechos y deberes

La regulación de estos derechos y deberes se reogen en el artículo 18 de la LRBRL, artículo 56 del RP, artículo 22 de la LALA y artículo 52 y 53 del RPTA.

- a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
- b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.
- c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.
- d) Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
- e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución Española.
- f) Pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley.
- g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
- h) Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis de la LRBRL.
- h) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.

En nuestra Comunidad Autónoma, el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón, amplía estos derechos referidos:

— Derecho a participar en la gestión municipal. Con este fin, los vecinos y sus asociaciones podrán acceder a los debates públicos, concurrir a órganos de participación, plantear alternativas y expresar sus opiniones sobre los asuntos de interés para la colectividad local, así como ejercer la acción popular en los casos previstos en las leyes (artículo 52. 1 b).

— Derecho a ser informados sobre todo lo relativo a la vida social, económica, cultural y administrativa del municipio. Los vecinos deben poder conocer sus derechos y obligaciones a través de la adecuada publicidad y difusión de las normas y acuerdos municipales, que garantizarán la transparencia de la actividad administrativa. En relación con los expedientes y la documentación municipal los vecinos tendrán acceso a su consulta previa petición razonada, de acuerdo con lo establecido en la legislación sobre procedimiento administrativo común (artículo 52.1d).

Los extranjeros con permiso de residencia y empadronados en el municipio tienen los mismos derechos y los deberes propios de los vecinos, excepto los de carácter político. En cuanto al derecho al sufragio activo y pasivo se estará a lo dispuesto en la legislación reguladora de las elecciones locales. Sin embargo es en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, donde se reconocen de forma explícita los derechos de los extranjeros.

#### 2.3.2. Derechos y obligaciones en relación con la Comarca

Constituida la correspondiente Comarca, a los vecinos de los municipios que la integren les corresponderá también en relación con la Comarca respectiva:

- a) Participar en la gestión comarcal, de acuerdo con lo dispuesto en las disposiciones propias de la comarca.
- b) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos comarcales.
- c) Ser informados por la Administración comarcal de su actividad, documentación y procedimientos, en los mismos términos aplicables al municipio.
- d) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del servicio público comarcal correspondiente, si se trata de una competencia comarcal propia, o asumida por cualquier título, de carácter obligatorio.
- e) Contribuir, mediante las prestaciones legalmente establecidas, al ejercicio de las competencias comarcales.

#### 2.3.3. Relevancia de los habitantes para el municipio

El número de habitantes inscritos en el padrón municipal es relevante, entre otros aspectos: para las elecciones locales, la participación en los tributos del Estado y el Fondo de Cooperación Municipal.

##### 2.3.3.1. Elecciones Locales.

El artículo 179 de la LOREG, dispone: «Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de Concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala:

Hasta 100 residentes (3 Concejales); de 101 a 250 residentes (5 Concejales); de 251 a 1.000 (7 Concejales); de 1.001 a 2.000 (9 Concejales); de 2.001 a 5.000 (11 Concejales); de 5.001 a 10.000 (13 Concejales); de 10.001 a 20.000 (17 Concejales); de 20.001 a 50.000 (21 Concejales); de 50.001 a 100.000 (25 Concejales).

De 100.001 en adelante, un Concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

La escala prevista en el párrafo anterior no se aplica a los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto. En estos municipios los electores eligen directamente al Alcalde por sistema mayoritario».

##### 2.3.3.2. Participación en los Tributos del Estado.

Viene anualmente configurada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, mediante una serie de variables y porcentajes cuya aplicación se realiza en función del número de habitantes del municipio.

<sup>91</sup> En el ROF en el Título VII, bajo la denominación «Estatuto del Vecino», en el capítulo I, artículo 226, con referencia a los derechos y deberes de los vecinos, dispone que son «los reconocidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y los establecidos en las Leyes». Y en el capítulo II del artículo 227 al artículo 232, se refiere a la información y participación ciudadana.

### 2.3.3.3. Fondo de Cooperación Municipal.

El artículo 262.5 de la LALA, dispone:

«La distribución del Fondo de Cooperación Municipal se efectuará de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% del Fondo entre todos los municipios.

b) El 60% restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes:

—El 75%, en proporción al número de habitantes de derecho en cada municipio.

—El 25% restante, en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada municipio, de tal forma que un 40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos».

## 2.4. El padrón municipal de habitantes

### 2.4.1. Concepto y eficacia

El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos.

La inscripción en el Padrón Municipal solo surtirá efecto por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

Además el padrón es un censo de población peculiar y específico sujeto a lo dispuesto en la LRBRL, LALA, RPTA y en el RPT, confeccionado y gestionado exclusivamente por los Ayuntamientos, sin perjuicio de que sus datos sean la *fuerza para la confección de los censos de población del Instituto Nacional de Estadística y para la elaboración del censo electoral*. Pero se trata de un censo de población distinto de aquellos<sup>92</sup>.

La finalidad y el significado jurídico del Padrón se concretan en la vinculación de una persona a un municipio como parte integrante de su población, influyendo en la esfera de sus derechos privados, por cuanto este estatus permite que los vecinos del municipio sean titulares de un conjunto de derechos que se recogen en el artículo 18 LRBRL.

### 2.4.2. Obligatoriedad de inscripción en el Padrón municipal

Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

Los Ayuntamientos declararán de oficio la inscripción en el Padrón como vecinos de las personas que vivan habitualmente en su término municipal y no figuren inscritos en el mismo. Para ello será necesaria la instrucción de procedimiento con audiencia del interesado y demás trámites previstos legalmente.

Cuando una persona cambie su residencia deberá solicitar por escrito su alta en el Padrón del municipio de destino. La inscripción se efectuará en virtud de la declaración de voluntad del interesado de residir en el municipio, remitiéndose el alta al municipio de procedencia para que se proceda a dar de baja en su Padrón al vecino trasladado.

El Ayuntamiento dará de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo el requisito de la residencia habitual, una vez comprobada esta circunstancia mediante el correspondiente procedimiento, en el que se dará audiencia al interesado.

La inscripción en el Padrón municipal de personas que, residiendo en el municipio, habiten en una infravivienda o incluso en un paraje o punto geográfico localizado sin techo, solo podrá realizarse previa realización de las comprobaciones oportunas y la emisión del informe correspondiente por parte de los servicios sociales municipales o supramunicipales de la zona en que resida, dirigidos a determinar la efectiva residencia habitual en el municipio.

Con carácter general, siempre que un ciudadano solicite el alta o la modificación de cualquiera de sus datos en el Padrón de un municipio aportando los documentos necesarios para probar su identidad, representación en su caso, y residencia real en el mismo, se procederá a realizar su inscripción en el Padrón sin más trámite, siendo efectiva desde ese momento y sin que sea posible otorgarle efectos retroactivos.

Cuando existan indicios que hagan dudar de que se vaya a establecer la residencia en el municipio, o de alguno de los datos declarados por el ciudadano, antes de proceder al alta, o a la modificación de datos en el Padrón, el Ayuntamiento, presentada la correspondiente solicitud por parte del interesado, ordenará los actos de trámite necesarios para comprobar la veracidad de los datos consignados en la solicitud, dictando la correspondiente resolución.

El plazo para la realización de los mismos y la notificación de la resolución correspondiente al interesado es el general de tres meses establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La resolución que dicte el Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue) resolviendo la solicitud de inscripción puede fijar como fecha de alta la de la propia solicitud, siempre y cuando se den las circunstancias contempladas en el artículo 39.3 de la Ley 39/2015 (es decir, que a la fecha de la solicitud el interesado residiera en el municipio y que no se lesionen derechos o intereses legítimos de otras personas).

Si el Ayuntamiento no notifica dentro de los tres meses la resolución estimando o desestimando la solicitud, operará el silencio positivo y el ciudadano quedará a todos los efectos empadronado en ese municipio (artículo 24 de la Ley 39/2015), desde la fecha de su solicitud.

En el supuesto de denegación de la inscripción será necesaria una resolución motivada por parte del Alcalde-Presidente (o persona en quien delegue), según el artículo 35.1 de la Ley 39/2015, haciéndose constar que la citada resolución denegando el alta en el Padrón municipal será susceptible de impugnación conforme al régimen general establecido en los artículos 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; el capítulo II del título V de la Ley 39/2015, y la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

<sup>92</sup> El Censo de Población tiene carácter estadístico y su objetivo es proporcionar información sobre el número y la distribución de las principales características demográficas y sociales respetando siempre el secreto estadístico.

El censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio. El censo electoral está compuesto por el censo de los electores residentes en España y por el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero. Ningún elector podrá figurar inscrito simultáneamente en ambos censos. El Censo Electoral es único para toda clase de elecciones, sin perjuicio de su posible ampliación para las elecciones Municipales y del Parlamento Europeo a tenor de lo dispuesto en los artículos 176 a 210 de la LOREG (artículo 31 LOREG).

#### 2.4.3. Datos de inscripción en el Padrón Municipal y documentación acreditativa

La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios solo los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos.
- b) Sexo.
- c) Domicilio habitual.
- d) Nacionalidad.
- e) Lugar y fecha de nacimiento.
- f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

—Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

—Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de estos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado.

g) Certificado o título escolar o académico que se posea.

h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Por su parte, el artículo 57 del RP, en su apartado 2, establece los datos que se podrán recoger además con carácter voluntario:

—Designación de las personas que puedan representar a cada vecino ante la Administración municipal a efectos padronales.

—Número del teléfono.

Por otro lado, para las comunicaciones y notificaciones electrónicas, podrá solicitarse también el correo electrónico siempre que se haya recabado expresamente el consentimiento del interesado.

En la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, se detalla los diferentes documentos acreditativos de identidad requeridos para el empadronamiento, así como la documentación necesaria para ejercer la representación, destacando una especial mención en relación a la representación de los menores de edad o incapacitados.

#### 2.4.4. Medios instrumentales: hojas padronales o formularios

El Ayuntamiento facilitará a todos los que vivan en su término hojas padronales o formularios para que se le notifiquen los datos obligatorios que deben figurar en la inscripción padronal, identificando los que son de carácter voluntario.

En la hoja padronal o formulario de solicitud de alta figurará que la inscripción en el Padrón de ese municipio implicará la baja automática de cualquier inscripción en otro municipio o Registro de Matrícula Consular, en el caso de que exista, anterior a la fecha de solicitud.

La hoja padronal o formulario será firmada por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal.

El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos.

Este mismo modelo puede ser utilizado por los vecinos para la comunicación a su Ayuntamiento de las rectificaciones que deban introducirse en sus datos, cuando contengan algún error, y de las variaciones que deban reflejarse en su inscripción padronal, cuando hayan cambiado sus circunstancias personales.

Este modelo requiere la pertinente adaptación, en los municipios en que coexisten como oficiales otros idiomas españoles, para atender las necesidades de todos sus vecinos en cuanto a su lengua de expresión en su relación con la Administración.

Tanto en este caso como en el de Ayuntamientos que pretendan utilizar formularios distintos de los aprobados por la citada Resolución de 30 de enero de 2015, los correspondientes modelos deberán ser homologados por su respectiva Sección Provincial del Consejo de Empadronamiento.

#### 2.4.5. Contenido y conservación del Padrón Municipal

##### 2.4.5.1. Contenido del Padrón.

La documentación del Padrón municipal relativa a los vecinos del municipio deberá estar constituida por:

a) Relación de las hojas padronales. Los Ayuntamientos deberán conservar las hojas de inscripción padronal y las declaraciones y comunicaciones suscritas por los vecinos, o reproducciones de las mismas en forma que garantice su autenticidad. Las hojas de inscripción deberán estar ordenadas convenientemente de forma que sea posible su fácil localización.

b) Fichero informatizado de inscritos. Este fichero recogerá para cada inscrito los datos solicitados en las hojas de inscripción padronal más los campos necesarios para su gestión, de tal manera que posibilite el intercambio de información con el Instituto Nacional de Estadística, según los diseños de registro e instrucciones detallados en el documento Diseños de registro de los ficheros de intercambio de información INE-Ayuntamientos publicado en el aplicativo de Internet IDA- Padrón <https://idapadron.ine.es>.

##### 2.4.5.2. Conservación de hojas padronales.

Las hojas padronales, y la restante documentación suscrita por los vecinos que el Ayuntamiento reciba oficialmente, deben ser conservadas por este con arreglo a la normativa general reguladora de la actividad administrativa.

Esa documentación aportada por los vecinos que el Ayuntamiento debe conservar podrá ser mantenida bien en su forma original o bien mediante «reproducciones de las mismas en forma que se garantice su autenticidad».

Está, por tanto, prevista reglamentariamente la posibilidad de conservar la documentación padronal en forma de ficheros ópticos o electrónicos, «siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación».

En cuanto a la determinación del plazo durante el cual es preceptiva la conservación de esta documentación, hay que partir del respeto al derecho que asiste a cada ciudadano de solicitar de las Administraciones municipales la expedición de certificaciones comprensivas de todo su historial de



empadronamiento, lo cual determina que, como norma general, la documentación padronal más básica (las hojas padronales) deba ser conservada por un período no inferior a 100 años, y dada la actual esperanza de vida.

El destino posterior de esta documentación viene marcado por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuyo artículo 49.2 declara: «Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público...», y cuyo artículo. 57.1.a) hace referencia al procedimiento normal de conservación, en la forma siguiente: «Con carácter general, tales documentos, concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales de las correspondientes entidades de Derecho Público...».

#### 2.4.6. La gestión del Padrón Municipal<sup>93</sup>

##### 2.4.6.1. Consideraciones generales.

La modificación de la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local por la Ley 4/1996, de 10 de enero, que dio una nueva redacción a los artículos relativos al Padrón municipal, estableció un nuevo sistema de gestión padronal disponiendo la informatización de todos los Padrones municipales y su coordinación por parte del Instituto Nacional de Estadística, haciendo desaparecer las renovaciones quinquenales que se venían realizando hasta ese momento.

La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

Con este fin, los distintos organismos de la Administración General del Estado, competentes por razón de la materia, remitirán periódicamente a cada Ayuntamiento información sobre las variaciones de los datos de sus vecinos que con carácter obligatorio deben figurar en el Padrón municipal, en la forma que se establezca reglamentariamente.

La gestión del Padrón municipal se llevará por los Ayuntamientos con medios informáticos. Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares asumirán la gestión informatizada de los Padrones de los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada.

Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en estos concuerden con la realidad.

Si un Ayuntamiento no llevara a cabo dichas actuaciones, el Instituto Nacional de Estadística, previo informe del Consejo de Empadronamiento, podrá requerirle previamente concretando la inactividad, y si fuere rechazado, sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales que procedan, podrá acudir a la ejecución sustitutoria.

Los Ayuntamientos remitirán al Instituto Nacional de Estadística los datos de sus respectivos Padrones, en la forma que reglamentariamente se determine por la Administración General del Estado, a fin de que pueda llevarse a cabo la coordinación entre los Padrones de todos los municipios.

El Instituto Nacional de Estadística, en aras a subsanar posibles errores y evitar duplicidades, realizará las comprobaciones oportunas, y comunicará a los Ayuntamientos las actuaciones y operaciones necesarias para que los datos padronales puedan servir de base para la elaboración de estadísticas de población a nivel nacional, para que las cifras resultantes de las revisiones anuales puedan ser declaradas oficiales, y para que los Ayuntamientos puedan remitir, debidamente actualizados, los datos del Censo Electoral.

Corresponderá al Presidente del Instituto Nacional de Estadística la resolución de las discrepancias que, en materia de empadronamiento, surjan entre los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares o entre estos entes y el Instituto Nacional de Estadística, así como elevar al Gobierno de la Nación la propuesta de cifras oficiales de población de los municipios españoles, comunicándolo en los términos que reglamentariamente se determinan al Ayuntamiento interesado.

El Instituto Nacional de Estadística remitirá trimestralmente a los Institutos estadísticos de las comunidades autónomas u órganos competentes en la materia, y en su caso, a otras Administraciones públicas los datos relativos a los padrones en los municipios de su ámbito territorial en los que se produzcan altas o bajas de extranjeros.

##### 2.4.6.2. Expedientes de altas, bajas y modificaciones.

Los Ayuntamientos deberán llevar a cabo la actualización del Padrón municipal, reflejando las altas, bajas y modificaciones que se produzcan en el mismo, para lo que se tendrá en cuenta las normas de gestión que se detallan a continuación.<sup>94</sup>

###### a) Expedientes de Alta

Se distinguen tres tipos de inscripción de alta en el Padrón: altas por cambio de residencia, altas por nacimiento y altas por omisión.

—Altas por cambio de residencia:

Se refieren a las inscripciones en el Padrón que son consecuencia de un cambio del municipio o país de residencia. Así, cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito su alta en el Padrón del municipio de destino comunicando en la solicitud el municipio o país de procedencia.

También pueden provenir de un alta de oficio si se conoce el municipio de inscripción anterior.

El Ayuntamiento remitirá al Instituto Nacional de Estadística (INE), en los ficheros de variaciones mensuales, las altas por cambio de residencia producidas en el mes, quien tras realizar su función de coordinación, las comunicará a los municipios de procedencia resultantes del contraste con su base padronal.

Cuando el alta corresponda a un español procedente del extranjero el Ayuntamiento lo comunicará igualmente al Instituto Nacional de Estadística mediante los ficheros de variaciones mensuales, donde será dado de baja en el fichero del Padrón de españoles residentes en el extranjero, trasladando la misma, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, a la correspondiente Oficina o Sección Consular donde, sin más trámite, será dado de baja en el Registro de Matrícula.

—Altas por nacimiento:

Serán altas por nacimiento a efectos padronales las de todas las personas nacidas en España, o circunstancialmente en el extranjero cuyos padres estén empadronados en un municipio español, que se empadronan por primera vez y cuyo nacimiento consta inscrito en el Registro Civil.

<sup>93</sup> Se regula en los artículos 17 de la LRBR, 60 a 74 del RP, 21.2 de la LALA, 58 a 60 del RPTA y en la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal.

<sup>94</sup> Véase la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal.

Dicha inscripción tendrá como fecha de alta la del nacimiento, por lo que se aplicarán efectos retroactivos a su tramitación.

Pueden ser inscripciones de oficio, a partir de las comunicaciones de los Registros Civiles, o a instancia de los padres o, en su defecto, representantes legales.

- Altas por nacimiento de oficio: El Registro Civil o, en su caso, el Instituto Nacional de Estadística, remitirá mensualmente a cada Ayuntamiento, según el municipio de residencia de la madre declarado en la inscripción de nacimiento del Registro Civil, la información sobre las personas que deben ser dadas de alta en el Padrón por nacimiento. El Instituto Nacional de Estadística remitirá esta información en fichero informático según el diseño de registro publicado en el aplicativo de Internet IDA- Padrón.

- Altas por nacimiento a instancia de los padres o, en su defecto, representantes legales: También se podrán dar de alta en el Padrón a los nacidos a solicitud de los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, previa presentación del Libro de Familia o del certificado de nacimiento.

En este caso, el plazo para la comunicación del nacimiento será de un año desde el nacimiento del menor. A partir de dicha fecha, el alta deberá formalizarse por la causa que proceda (alta por cambio de residencia u omisión).

En los supuestos de adopciones, y dado que en el Registro Civil se extiende una nueva inscripción por nacimiento, el Ayuntamiento a instancia de los padres podrá optar entre formalizar un alta por omisión o un alta por nacimiento, en este último caso siempre que los padres adoptivos residieran en el municipio en la fecha en la que se produjo el nacimiento del menor adoptado.

—Altas por omisión:

Se refieren a inscripciones en el Padrón de personas que viviendo habitualmente en el municipio no figuran inscritas en el mismo (por motivos diversos: no se inscribieron cuando llegaron al municipio, han sido dados de baja en procedimientos de baja por caducidad, baja de oficio, etc.). Pueden ser a solicitud del habitante o declaradas de oficio por el Ayuntamiento.

- Solicitadas por el habitante: Aquellas personas que viviendo habitualmente en el municipio no figuren inscritas en su Padrón municipal, y desconozcan estar inscritas en el Padrón de otro municipio o en un Registro de Matrícula Consular en el extranjero como residente, deberán solicitar su inscripción en el mismo, por omisión.

- Altas de oficio: Los Ayuntamientos declararán de oficio la inscripción en su Padrón como vecinos a las personas que vivan habitualmente en su término municipal y no figuren inscritas en el mismo. Para este tipo de expediente es necesario la instrucción de un expediente, dando audiencia al interesado.

b) Expedientes de Baja.

Las bajas en el Padrón pueden estar ocasionadas por los siguientes motivos: cambio de residencia, defunción, duplicado, inscripción indebida y caducidad.

—Bajas por cambio de residencia:

Serán bajas por cambio de residencia las de aquellas personas empadronadas en un municipio que trasladan su residencia a otro municipio o al extranjero.

Se consideran también las bajas por expulsión de extranjeros ejecutadas y de retornados voluntarios a su país de origen.

Toda persona que cambie de municipio de residencia deberá solicitar por escrito su alta en el Padrón del municipio de destino.

De acuerdo con lo establecido en el apartado relativo a las altas por cambio de residencia, la comunicación del alta será remitida por el Instituto Nacional de Estadística al municipio de procedencia, mediante el envío de las incidencias correspondientes en los ficheros de devolución mensual, tras cuya recepción, los Ayuntamientos estarán obligados a dar la baja en sus Padrones sin más trámite.

Cuando como consecuencia de estas comunicaciones causen baja los mayores de edad empadronados en un domicilio, quedando inscritos solos menores de 16 años, el Ayuntamiento donde se produce dicha baja comunicará esta circunstancia al de alta, con el fin de comprobar que no se trata de ningún error administrativo. Una vez confirmado este extremo, realizará las comprobaciones oportunas y, si hubiera indicios de que no residen en el domicilio de inscripción, iniciará el correspondiente expediente de baja de oficio por inscripción indebida.

En el caso de que sea un ciudadano español el que traslada su residencia al extranjero deberá solicitar el alta en el Registro de Matrícula de la Oficina o Sección Consular de destino, que la remitirá, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, al Instituto Nacional de Estadística, el cual le dará de alta en el Padrón de españoles residentes en el extranjero y trasladará la baja al municipio de procedencia, donde sin más trámite, una vez localizada en el Padrón, se dará de baja al interesado.

La fecha de la baja por cambio de residencia será la misma que la fecha del alta en el Padrón o Registro de Matrícula de la Oficina o Sección Consular del municipio o país de destino, respectivamente. Esta fecha se incluirá en las comunicaciones del Instituto Nacional de Estadística.

No se realizarán inscripciones de baja por cambio de residencia a petición de los interesados, salvo que se trate de extranjeros que abandonen España, o de sus hijos, aunque sean españoles, menores de edad, sino que deberán ser siempre a resultas de una comunicación de la inscripción en el Padrón de otro municipio o en el Registro de Matrícula de la Oficina o Sección Consular del país de destino.

También se repercutirán como bajas por cambio de residencia las expulsiones de extranjeros ejecutadas comunicadas por la Dirección General de la Policía, canalizadas a través del Instituto Nacional de Estadística, en virtud de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; al haber prescrito el hecho que motivó la inscripción, y del artículo 69 del RP que prevé la actualización de los datos del Padrón municipal con las informaciones recibidas de las demás Administraciones Públicas.

Así como los Retornos Voluntarios de los extranjeros a su país de origen al amparo del Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, comunicados por el Servicio Público de Empleo Estatal y canalizados a través del Instituto Nacional de Estadística.

—Bajas por defunción:

- Bajas por defunción de oficio: El Registro Civil o, en su caso el Instituto Nacional de Estadística, facilitará mensualmente a cada Ayuntamiento la información sobre las personas que deben ser dadas de baja en el Padrón por defunción, según el municipio de residencia declarado en la inscripción de defunción del Registro Civil. El Instituto Nacional de Estadística remitirá esta información en fichero informático según el diseño de registro publicado en el aplicativo de Internet IDA- Padrón.

Cada Ayuntamiento, una vez contrastada esta información con su Padrón, procederá a dar de baja a dichas personas si están empadronadas.

- Bajas por defunción a instancia de parte: Asimismo, se podrá dar de baja en el Padrón a los fallecidos, previa presentación del Libro de Familia o del Certificado de Defunción.

—Bajas por duplicado:

Se darán bajas por duplicado como consecuencia de la detección de inscripciones duplicadas por el Ayuntamiento o por el Instituto Nacional de Estadística:



- Duplicados detectados por el Ayuntamiento en su Padrón: El Ayuntamiento dará de baja sin más trámite las inscripciones de su Padrón que estén duplicadas en todos sus datos, conservando una sola de ellas.

En caso de duda sobre la existencia del duplicado o de incoherencia de la información padronal, deberá dar audiencia al interesado, dando de baja las inscripciones repetidas que el vecino señale como erróneas o, en su defecto, las más antiguas.

Cuando las duplicidades también existan en la base padronal del INE, el Ayuntamiento comunicará al INE las rectificaciones mediante las variaciones que proceda para mantener la coherencia y coordinación de las bases.

- Duplicados detectados por el Instituto Nacional de Estadística:

- Duplicados intramunicipales: El Instituto Nacional de Estadística comunicará a cada Ayuntamiento las repeticiones que detecte en su Padrón para que proceda según lo indicado en el apartado anterior.

- Duplicados intermunicipales: El Instituto Nacional de Estadística comunicará a los Ayuntamientos afectados las duplicidades de inscripción que detecte en la confrontación de los Padrones de los distintos municipios, con indicación del municipio con el que se encuentra duplicado, así como la designación del Ayuntamiento encargado de realizar las gestiones necesarias para resolver la duplicidad.

- Duplicados con el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero: El Instituto Nacional de Estadística comunicará también a los Ayuntamientos afectados las duplicidades de inscripción que detecte en la confrontación de su Padrón con el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero, con indicación del consulado con el que se encuentra duplicado.

En este caso el Ayuntamiento remitirá requerimiento al interesado a la dirección de su municipio informándole de la existencia de una inscripción duplicada en el Consulado especificado. En el citado requerimiento se hará saber que, de no recibir contestación en el plazo que se señale, no inferior a diez ni superior a quince días, se dará de baja la inscripción en el Padrón. Si el interesado contesta mediante declaración firmada que reside en el municipio, la respuesta será remitida al Instituto Nacional de Estadística para su traslado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, a los efectos de que se proceda a la baja en el correspondiente Registro de Matrícula consular.

—Bajas por inscripción indebida:

Las bajas por inscripción indebida podrán ser consecuencia de un expediente de baja de oficio, de inscripciones duplicadas detectadas por el propio Ayuntamiento en su Padrón, o por corrección material de errores para la supresión de la inscripción.

- Bajas de oficio: El Ayuntamiento dará de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 54 RP (toda persona que viva en España esta obligada a inscribirse en padrón del municipio en el que resida habitualmente) una vez comprobada esta circunstancia en el correspondiente expediente en el que se dará audiencia al interesado.

—Bajas por caducidad:

Los Ayuntamientos acordarán la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCARP) que no sean renovadas cada dos años en virtud de lo previsto en el artículo 16.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y de acuerdo con el procedimiento establecido en la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal.

c) Expedientes de modificación.

Se consideran los siguientes tipos de modificaciones: por cambio de domicilio, en los datos personales, por renovación y por confirmación de la residencia. Las dos últimas no implican necesariamente una modificación en los datos de la inscripción padronal sino que son una convención para la gestión padronal.

También se definen las Modificaciones de datos territoriales sin intervención del habitante.

—Modificaciones padronales por cambio de domicilio:

Las solicitudes que se produzcan como consecuencia de un cambio de domicilio dentro del municipio darán lugar a una modificación por este concepto de los datos de inscripción en el Padrón municipal y no a una baja seguida de un alta en el mismo.

También podrán llevarse a cabo modificaciones por cambio de domicilio de oficio si en el transcurso de un expediente de baja de oficio se detectara que el ciudadano reside en el mismo municipio en otro domicilio y el interesado se opone a solicitar el cambio de domicilio.

—Modificaciones por cambios en los datos personales:

El Ayuntamiento actualizará el Padrón municipal con las variaciones comunicadas por los propios vecinos, así como con las informaciones que mensualmente reciba del Registro Civil relativas a cambios de nombre y apellidos, de sexo y de la nacionalidad, y del Ministerio de Interior en cuanto a expediciones de Documentos Nacionales de Identidad y de Tarjetas de Extranjeros. De igual manera actuará con la información que reciba del Ministerio de Educación y Cultura en cuanto a titulaciones escolares y académicas que expida o reconozca.

La información que deben remitir los distintos Organismos de la Administración General del Estado podrá ser canalizada por el Instituto Nacional de Estadística, remitiéndola a los distintos Ayuntamientos según los diseños de registro de los ficheros de intercambio que figuran en el apartado Legislación del aplicativo IDA- Padrón.

Siempre que se produzcan actualizaciones, el Ayuntamiento deberá poner en conocimiento de cada vecino afectado los datos que figuran en su inscripción padronal, para su información y para que pueda comunicar al Ayuntamiento las rectificaciones o variaciones que procedan. Para ello podrá utilizar cualquier medio que se considere válido en derecho, facilitando a los ciudadanos diferentes canales de acceso a sus datos padronales.

—Modificaciones por renovación:

Se producirán cuando los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCARP) soliciten la renovación de su inscripción padronal, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal.

—Modificaciones por confirmación:

Se producirán cuando los Ayuntamientos, tras haber realizado las gestiones oportunas, hayan comprobado la continuidad de la residencia en el municipio de los ciudadanos extranjeros que no están obligados a renovar su inscripción padronal (NO\_ENCARP), según el procedimiento descrito en la resolución citada anteriormente.

—Modificación de datos territoriales sin intervención del habitante:

Cuando se efectúe la modificación del seccionado, de los nombres cortos de las unidades poblacionales, de las vías o de su numeración, se generará una modificación por esta causa, para todos los habitantes afectados.

#### 2.4.6.3. Remisión de la información al Instituto Nacional de Estadística.

Cada Ayuntamiento remitirá mensualmente al Instituto Nacional de Estadística, en los plazos que se determinen anualmente, la relación de todas las altas, bajas y modificaciones producidas durante el mes. Esta remisión se hará por medios telemáticos a través del aplicativo de Internet IDA- Padrón, con certificados electrónicos de firma digital, reconocidos por @firma, ajustándose a los formatos de registro de los ficheros de intercambio publicados en IDA- Padrón. El calendario anual de envío se publicará asimismo en IDA- Padrón.

Junto con la información anterior deberán comunicarse las confirmaciones, a través de comunicaciones de rechazo, a aquellas inscripciones comunicadas por el Instituto Nacional de Estadística como posibles duplicados que, tras llevarse a cabo las actuaciones señaladas en el apartado de gestión de bajas, se mantengan sin cambios.

Cuando no haya habido movimientos se remitirá un fichero con parte negativo.

#### 2.4.6.4. Comunicaciones del Instituto Nacional de Estadística a los Ayuntamientos.

El Instituto Nacional de Estadística remitirá mensualmente a cada Ayuntamiento, en los mismos formatos de registro con una cola de errores añadida, descrita en el aplicativo de Internet IDA- Padrón, la siguiente información:

- Los errores detectados en la información remitida por los Ayuntamientos en los ficheros de intercambio.
- Las discrepancias encontradas como resultado de la confrontación con los distintos Padrones, para que procedan a introducir las rectificaciones que sean pertinentes.
- Las altas efectuadas en los Padrones municipales y en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero para que los respectivos Ayuntamientos repercutan las bajas correspondientes en sus Padrones.
- Las modificaciones en los datos de inscripción procedentes de los órganos de la Administración General del Estado competentes en la materia en el caso de que el Instituto Nacional de Estadística canalice dicha información.
- Los preavisos de caducidad de los ENCSARP.
- Las comunicaciones para la comprobación de residencia de los NOENCARP.
- Asimismo y mediante los diseños de registros específicos al efecto publicados en IDA- Padrón, el Instituto Nacional de Estadística remitirá a los Ayuntamientos las bajas por defunción y altas por nacimiento procedentes del Registro Civil.
- Las altas por nacimiento se comunicarán también en los ficheros de intercambio de devolución mensual cuando, una vez contrastadas con la base padronal del INE, se detecte que el municipio de residencia declarado en la inscripción del Registro Civil es diferente al de la inscripción padronal de la madre del nacido. Las defunciones se comunicarán en todos los casos, en tanto no hayan sido remitidas por los Ayuntamientos.
- Cualesquiera otras comunicaciones que se informen favorablemente por el Consejo de Empadronamiento, y cuya difusión se realice a través de IDA- Padrón.

#### 2.4.7. Procedimiento de renovación y caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia de larga duración (ENCARP) que no sean renovadas cada dos años

El artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece la renovación periódica, cada dos años, de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente -actualmente denominada de larga duración (en adelante ENCSARP) y su caducidad en caso de no llevarse a cabo tal renovación.

En este apartado se describe la forma en que el INE informará a los Ayuntamientos de las inscripciones de su Padrón que son susceptibles de ser renovadas y se desarrollan los procedimientos de renovación, por parte de los interesados, y declaración de la caducidad, por parte de los Ayuntamientos:

1. La Dirección General de Policía comunicará mensualmente al INE la relación de ciudadanos extranjeros a los que se haya otorgado autorización de residencia permanente (larga duración) y los que la hayan perdido.

Se incluyen bajo esta consideración los titulares de tarjeta de residencia de Régimen Comunitario (familiares de ciudadanos comunitarios y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que posean nacionalidad de un tercer estado).

2. El INE localizará en su base estos extranjeros y deducirá, por exclusión, cuáles son los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia de larga duración (ENCARP).

A los efectos de consideración de ciudadanos comunitarios también se incluyen los ciudadanos de Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Noruega, Islandia y Liechtenstein) así como de Suiza.

3. El INE comunicará a los Ayuntamientos los ENCSARP para los que en tres meses se cumpla la fecha de caducidad de su inscripción, en los ficheros de intercambio de devolución mensuales.

4. Con esta información, y antes de que se cumpla la fecha de caducidad de la inscripción, los Ayuntamientos podrán efectuar un preaviso de la caducidad a estos extranjeros.

5. La renovación no constituye un acto de mero trámite y exige un acto expreso mediante el cual el ciudadano, o su representante, manifieste su voluntad expresa de renovar la inscripción.

Las renovaciones por parte de los ENCSARP se realizarán mediante la ratificación de los datos que ya constan en el Padrón, incluyendo una declaración de continuar viviendo en el municipio y en el domicilio en que figuren empadronados y su voluntad de renovar la inscripción.

La renovación de mayores de edad mediante representación se realizará según lo previsto en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es decir, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna (documento notarial expedido por un notario del Estado español, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado ante funcionario público competente). La renovación de los menores de edad se realizará por los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, por sus representantes legales.

Cuando la renovación se solicite por internos en centros penitenciarios, se acompañará del informe del propio centro acreditando el internamiento.

Por otro lado, cada vez que un ENCSARP solicite un cambio de domicilio o de datos personales se le podrá instar a renovar la inscripción en el Padrón.

6. Los Ayuntamientos comunicarán al INE en los ficheros de variaciones mensuales las renovaciones de las inscripciones que realicen los ENCSARP.

En el caso de que la renovación se realice al tiempo de un cambio de domicilio o datos personales se generará una única modificación, por renovación, conteniendo todas las modificaciones.

7. Los Ayuntamientos acordarán la baja por caducidad en su Padrón de las inscripciones de los ENCSARP que no hayan renovado su inscripción, transcurridos dos años desde su fecha de alta en el Padrón o desde la fecha de la última renovación expresa. Esta caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa al interesado.

8. El procedimiento para acordar las bajas por caducidad de las inscripciones de los ENCSARP que no hayan renovado su inscripción en el plazo de dos años será mediante Resolución motivada del Alcalde (o persona en quien delegue) para declarar la caducidad de la inscripción y acordar la baja. Dicha Resolución deberá ser notificada por los procedimientos previstos en la Ley 39/2015, siendo la fecha de la baja la correspondiente a la notificación.

#### *2.4.8 Procedimiento de comprobación periódica de la residencia de los extranjeros que no tienen la obligación de renovar su inscripción padronal (NO\_ENCSARP)*

En el marco de las operaciones de control y actualización de los Padrones municipales previstas en el artículo 78 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales se realizarán comprobaciones periódicas de la residencia en el municipio de los extranjeros que no tienen la obligación de renovar su inscripción padronal cada dos años: los NO\_ENCSARP (ciudadanos de la Unión Europea y de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como de los que, sin pertenecer a estos países, tienen tarjeta de residencia de régimen comunitario (por ser familiares de comunitarios) y aquellos que tienen autorización de residencia de larga duración).

Estas comprobaciones se realizarán para los extranjeros NO\_ENCSARP cuya última inscripción padronal (se exceptúan las modificaciones territoriales sin intervención del habitante) tenga más de dos años de antigüedad, en el caso de no estar inscritos en el Registro Central de Extranjeros (RCE), o más de cinco, si lo están, y que además tengan una autorización de residencia caducada o el certificado de inscripción en el RCE de ciudadano de la Unión haya sido expedido hace más de cinco años, los cuales serán comunicados por el Instituto Nacional de Estadística a los Ayuntamientos en los ficheros mensuales de devolución con las incidencias correspondientes.

Para ello los Ayuntamientos podrán solicitar a los ciudadanos que realicen una confirmación por escrito de la continuidad de su residencia, o utilizar otros medios para la verificación, como pueden ser la comprobación por la policía local, inspección de funcionarios locales, etc.

Si como consecuencia de las comprobaciones de residencia se derivase algún cambio de domicilio o de datos personales se efectuarán las modificaciones respectivas y cuando no se produzcan variaciones en los datos se realizará una modificación por confirmación.

En el caso de que dicha residencia no haya podido ser comprobada, se iniciará un expediente de baja de oficio según lo previsto en el artículo 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

#### *2.4.9. Certificación y volante de empadronamiento*

La certificación es el documento que acredita fehacientemente el hecho del empadronamiento. Conforme establecen el artículo 61 Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales y los 204 y 205 del ROF, la certificación debe estar suscrita por el Secretario del Ayuntamiento y conformada por el Alcalde, o por quienes les sustituyan o cuenten con su delegación, ya sea mediante firmas manuscritas o electrónicas conforme a la legislación vigente.

Los Ayuntamientos podrán expedir volantes de empadronamiento, como documentos de carácter puramente informativo en los que no serán necesarias las formalidades previstas para las certificaciones; el volante de empadronamiento no requiere la firma de ningún funcionario o autoridad municipal.

Los Ayuntamientos podrán establecer un procedimiento de comprobación de volantes y certificados expedidos que permita verificar la autenticidad de los mismos, por un período mínimo de tres meses desde su expedición, ya sea conservando copia de los expedidos o por procedimientos electrónicos.

Esta comprobación permite que el volante pueda ser suficiente en numerosas gestiones en que los ciudadanos precisen aportar información sobre sus datos de empadronamiento, pero no en aquellos supuestos en los que se exija específicamente el certificado de empadronamiento por ser este el único documento público que acredita fehacientemente a efectos administrativos la residencia y el domicilio habitual de un ciudadano.

Los certificados acreditan, y los volantes informan, únicamente de la residencia en el municipio y el domicilio del habitante, así como otros hechos relativos al empadronamiento y de los que el Ayuntamiento tiene constancia oficial: fechas iniciales y final del empadronamiento en el municipio, domicilios en los que ha estado empadronado, causa del alta o de la baja en el Padrón, etc. En todo caso se cumplimentará la información adicional de cada empadronado estrictamente en la medida en que sea pertinente para el fin para el que se ha solicitado la certificación.

Podrán referirse solo a una o a la totalidad de las personas inscritas en un determinado domicilio. No deben expedirse estos documentos para varias personas cuando no comprendan a todos los habitantes inscritos en el mismo domicilio.

Asimismo, para la expedición de certificaciones y volantes comprensivos de la totalidad de las personas inscritas en un mismo domicilio deberán adoptarse las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal<sup>95</sup> en lo relativo a disponer del consentimiento de los interesados para la cesión de los datos padronales. En caso de no disponer de dicho consentimiento, únicamente podrá hacerse constar en el certificado o recogerse en el volante el número de personas inscritas.

Los certificados y volantes de empadronamiento expedidos a personas inscritas en establecimientos colectivos deberán tener siempre carácter individual.

Los volantes y certificados de empadronamiento podrán ser solicitados y, o expedidos por medios electrónicos. El Ayuntamiento que implante estos sistemas deberá vigilar que el acceso a la información padronal quede restringido a los interesados. Se considera, a estos efectos, imprescindible el uso de firma electrónica o el acceso por contraseña personal.

#### *2.4.10. Información a los vecinos sobre su inscripción padronal*

El artículo 61 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, último párrafo, faculta a los vecinos para solicitar un volante de empadronamiento siempre que insten alguna modificación de sus datos padronales, que se les entregará tan pronto como se haya realizado el cambio en su inscripción padronal.

Por otra parte, el artículo 69 del mismo Reglamento, en sus apartados 2 y 3 respectivamente, establece la obligación de informar a los vecinos sobre su situación padronal siempre que se produzcan actualizaciones y al menos una vez cada cinco años:

«2. Siempre que se produzcan actualizaciones, el Ayuntamiento deberá poner en conocimiento de cada vecino afectado los datos que figuran en su inscripción padronal, para su información y para que pueda comunicar a dicho Ayuntamiento las rectificaciones o variaciones que procedan».

<sup>95</sup> A partir del 25 de mayo de 2018, se aplica el Reglamento General de Protección de Datos.

«3. La notificación a los vecinos del contenido de sus datos padronales se efectuará por el Ayuntamiento de manera que todo vecino tenga la oportunidad de conocer la información que le concierna al menos una vez cada cinco años».

La comunicación a los vecinos a que hace referencia el citado artículo 69 del RP, se puede hacer por cualquier medio que permita a los vecinos conocer los datos que obran en su inscripción padronal, sin que sea obligatorio que el medio usado permita al Ayuntamiento tener constancia de la recepción por el interesado o su representante de dicha comunicación. En concreto no es obligatorio que la comunicación se haga por correo certificado con acuse de recibo.

Sin embargo dado que las inscripciones padronales contienen datos de carácter personal, no será posible la comunicación mediante exposición pública.

En consecuencia el cumplimiento de este conjunto de obligaciones municipales se llevará a cabo habitualmente por medio de volantes de empadronamiento.

No obstante, cuando el Ayuntamiento, a requerimiento del vecino, expida certificaciones o volantes de empadronamiento, es evidente que, simultáneamente, está informándole sobre su situación padronal y cumpliendo estas prescripciones reglamentarias y como el plazo quinquenal previsto en el artículo 69.3 del Reglamento citado se debe computar individualizadamente para cada empadronado, el Ayuntamiento puede optar por dos alternativas:

—Comunicar los datos a todos los vecinos mediante una operación específica y generalizada cada 5 años.

—Comunicar los datos solo a aquellos vecinos que no hubiesen tenido conocimiento de sus datos en 5 años (bien porque su inscripción no ha sufrido variación bien por no haber solicitado ningún volante o certificado de empadronamiento en ese período). Esta opción implica una acción continuada de comunicación de los datos según las inscripciones vayan agotando el período establecido.

Por otro lado, el apartado 3 del artículo 69 debe ponerse en relación con el apartado 1 del mismo, según el cual con las informaciones recibidas de las demás Administraciones Públicas, con las variaciones comunicadas por los vecinos, y con los resultados de los trabajos realizados por los propios Ayuntamientos, estos actualizarán los datos del Padrón municipal, de donde deducimos que esta operación de comunicación también tiene como finalidad actualizar los datos del Padrón municipal.

En consecuencia si bien las comunicaciones devueltas al amparo del artículo 69.3 RP no implican ni justifican una baja automática del Padrón, sí constituyen un indicio para que el Ayuntamiento realice las comprobaciones oportunas e, incluso, para iniciar un expediente de baja de oficio.

En todos los supuestos en que el Ayuntamiento proporcione información padronal por procedimientos distintos de la relación directa entre el funcionario y el vecino (expedición de volantes por medios mecánicos, tramitación por teléfono, por correo, por «Internet», etc.) deberán establecerse las cautelas oportunas para evitar que la información pueda llegar a quien no sea interesado legítimo para obtenerla.

En particular siempre que el Ayuntamiento acepte remitir los volantes o certificaciones por correo o por mensajero, el envío se dirigirá, en todo caso, a la dirección postal que figura en la propia inscripción padronal, rechazando la posibilidad de entregarlos en cualquier otro domicilio.

Y de la misma manera, la información que se proporcione telefónicamente deberá condicionarse de forma que solo el solicitante que demuestre conocer datos muy particulares del vecino (su domicilio, su número de D.N.I., su fecha de nacimiento, etc.) podrá recibir información que nunca debería exceder la mera constatación de que ese vecino figura o no inscrito en el Padrón. En cualquier caso debería restringirse en todo lo posible el suministro de información por medios no escritos: el volante de empadronamiento constituye un procedimiento suficientemente ágil para todos los supuestos imaginables.

#### 2.4.11. El Acceso a los datos padronales y la cesión de datos padronales

El Padrón municipal de habitantes es un conjunto organizado de datos de carácter personal (artículo 3 b) de la LOPD, que en cuanto tal, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2.1 de la LOPD, esta sujeto a las normas sobre protección de datos personales establecidas en ella y demás legislación concordante.<sup>96</sup>

2.4.11.1. El acceso al Padrón de habitantes se realizará:

—Por el propio interesado personalmente o por medio de su representante, legal o voluntario.

En supuestos de especial protección (víctimas de violencia de género y menores bajo su guardia o custodia, menores en acogimiento familiar, etc.), la legislación existente protege de manera adecuada los datos padronales de las personas en estas situaciones, puesto que el acceso a los mismos está limitado a los propios interesados, que podrán consultarlos personalmente o por medio de su representante, legal o voluntario, pero no así los cónyuges o parejas respecto a sus víctimas o los padres biológicos que ya no ostentan la patria potestad.

—Acceso al padrón por los distintos servicios y órganos del Ayuntamiento:

Los Ayuntamientos solo podrán hacer uso del Padrón con arreglo a lo dispuesto en la LOPD, para comunicarse con sus vecinos respecto a las relaciones jurídico-administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones Públicas.

El acceso de los datos del Padrón por los Concejales, lo será como miembros de la Corporación.

La Policía Local solo podrá acceder a los datos que les sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

El uso de los datos del Padrón por los distintos servicios y órganos del Ayuntamiento no es una cesión de datos, ya que el acceso al Padrón se realiza con el fin de servir de instrumento para el ejercicio de sus competencias.

—Acceso a los datos del Padrón por terceros particulares:

El acceso por particulares a datos específicos del Padrón referidos a persona distinta, solo podrá autorizarse si media el previo consentimiento de esta o si una norma con rango de Ley autoriza ese acceso sin consentimiento del afectado.

2.4.11.2. La cesión de los datos padronales.

El artículo 11.1 de la LOPD, dispone:

«1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento solo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

a) Cuando la cesión está autorizada en una ley.

b) Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.

c) Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros. En este caso la comunicación solo será legítima en cuanto se limite a la finalidad que la justifique.

<sup>96</sup> A partir del 25 de mayo de 2018, se aplica directamente el Reglamento General de Protección de Datos.

d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas. Tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas.

e) Cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

f) Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica».

Podemos decir que se podrán ceder datos del Padrón municipal de habitantes, sin el consentimiento del interesado, en los siguientes supuestos:

a) Cesiones de datos a otras Administraciones Públicas (artículo 16.3 de la LRBRL).

«Los datos del Padrón municipal se cederán a otras Administraciones Públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes».

b) Cesiones para fines estadísticos (artículo 16.3 de la LRBRL).

«También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia».

c) Cesiones de datos a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

El artículo 22.2 de la LOPD, dispone: «La recogida y tratamiento para fines policiales de datos de carácter personal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sin consentimiento de las personas afectadas están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, debiendo ser almacenados en ficheros específicos establecidos al efecto, que deberán clasificarse por categorías en función de su grado de fiabilidad».

A su vez la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su Disposición adicional séptima. Acceso a los datos del padrón<sup>97</sup>, dispone:

«Para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sobre control y permanencia de extranjeros en España, la Dirección General de la Policía accederá a los datos de inscripción padronal de los extranjeros existentes en los Padrones Municipales, preferentemente por vía telemática.

A fin de asegurar el estricto cumplimiento de la legislación de protección de datos de carácter personal, los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad. A estos efectos, quedará constancia en la Dirección General de la Policía de cada acceso, la identificación de usuario, fecha y hora en que se realizó, así como de los datos consultados».

d) Cesiones en materia tributaria o de recaudación (artículo 94 de la Ley General Tributaria).

«1. Las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza, los titulares de los órganos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales; los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; las cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones profesionales; las mutualidades de previsión social; las demás entidades públicas, incluidas las gestoras de la Seguridad Social y quienes, en general, ejerzan funciones públicas, estarán obligados a suministrar a la Administración tributaria cuantos datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria recabe esta mediante disposiciones de carácter general o a través de requerimientos concretos, y a prestarle, a ella y a sus agentes, apoyo, concurso, auxilio y protección para el ejercicio de sus funciones.

5. La cesión de datos de carácter personal que se deba efectuar a la Administración tributaria conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, en los apartados anteriores de este artículo o en otra norma de rango legal, no requerirá el consentimiento del afectado. En este ámbito no será de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal».

e) Cesiones de datos a Instituciones y Órganos Jurisdiccionales (artículo 11.2 d de la LOPD).

f) Cesiones de datos disociados.

Con referencia a la cesión de datos del Padrón municipal por el Instituto Nacional de Estadística, la Disposición Adicional Segunda. «Ficheros y Registro de Población de las Administraciones Públicas», de la LOPD, señala:

«1. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Instituto Nacional de Estadística, sin consentimiento del interesado, una copia actualizada del fichero formado con los datos del nombre, apellidos, domicilio, sexo y fecha de nacimiento que constan en los padrones municipales de habitantes y en el censo electoral correspondientes a los territorios donde ejerzan sus competencias, para la creación de ficheros o registros de población.

2. Los ficheros o registros de población tendrán como finalidad la comunicación de los distintos órganos de cada Administración Pública con los interesados residentes en los respectivos territorios, respecto a las relaciones jurídico administrativas derivadas de las competencias respectivas de las Administraciones públicas».

Los datos del Padrón municipal de habitantes solo podrán ser cedidos a otras Administraciones Públicas para fines compatibles que fueran recabados inicialmente para:

- Determinar el domicilio o residencia.
- Atribución de la condición de vecino.
- Determinación de la población del municipio.
- La acreditación de la residencia y el domicilio.

Y exclusivamente para el ejercicio de aquellas competencias idénticas o sobre materias similares a las ejercidas por el Ayuntamiento y de las que es instrumento el Padrón, y para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean relevantes.

#### 2.4.11.3. Reglamento General de Protección de Datos.

A partir del 25 de mayo de 2018, se aplica el Reglamento General de Protección de Datos, que desplaza a la vigente LOPD.

Los Ayuntamientos tendrán que adaptarse a esta normativa, que implica nuevas obligaciones, entre otras:

- Legitimación del tratamiento del Padrón de Habitantes.
- Verificar las medidas de seguridad una vez realizado un análisis de riesgo.
- Adecuar los formularios para adaptar el derecho de información a los requisitos del RGPD.
- Adaptar los procedimientos para atender los derechos de los ciudadanos, habilitando medios electrónicos.
- Establecer y revisar los procedimientos para acreditar el consentimiento, etc.

97 Se añade por el art. 2.5. LO 14/2003, de 20 de noviembre.



#### 2.4.12. Padrón de españoles residentes en el extranjero

La Administración General del Estado, en colaboración con los Ayuntamientos y Administraciones de las Comunidades Autónomas confeccionará un Padrón de españoles residentes en el extranjero, al que serán de aplicación las normas de la LRBRL que regulan el Padrón municipal.

Las personas inscritas en este Padrón se considerarán vecinos del municipio español que figura en los datos de su inscripción únicamente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio, no constituyendo, en ningún caso, población del municipio.

La determinación del municipio de inscripción en España a efectos electorales se realizará de acuerdo con los criterios contenidos en la normativa vigente para la actualización mensual del censo electoral.

La inscripción en el padrón contendrá como obligatorios solo los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos.
- b) Sexo.
- c) Lugar y fecha de nacimiento.
- d) Número del documento nacional de identidad, o pasaporte.
- e) Certificado o título escolar o académico que posea.
- f) Domicilio en el país de residencia.
- g) Municipio de inscripción en España a efectos electorales.

h) Cuantos otros datos sean necesarios para la elaboración del censo electoral, siempre que se garanticen los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Con carácter voluntario, se podrán hacer constar los siguientes datos:

- a) Designación de las personas que pueden representar a cada inscrito ante la Oficina Consular a efectos padronales.
- b) Número de teléfono del domicilio en el país de residencia.
- c) Domicilio y número de teléfono del municipio de referencia en España.

El padrón de españoles residentes en el extranjero se constituirá con los datos existentes en el Registro de Matrícula de cada Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de las Misiones Diplomáticas.

#### 2.4.13. El Consejo de Empadronamiento

Adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda se crea el Consejo de Empadronamiento como órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales en materia padronal, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca.

El Consejo será presidido por el Presidente del Instituto Nacional de Estadística y estará formado por representantes de la Administración General del Estado y de los entes locales.

El Consejo funcionará en Pleno y en Comisión, existiendo en cada provincia una Sección Provincial bajo la presidencia del Delegado del Instituto Nacional de Estadística y con representación de los entes locales.

El Consejo de Empadronamiento desempeñará las siguientes funciones:

A) Elevar a la decisión del Presidente del Instituto Nacional de Estadística propuesta vinculante de resolución de las discrepancias que surjan en materia de empadronamiento entre Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entre estos entes y el Instituto Nacional de Estadística.

B) Informar, con carácter vinculante, las propuestas que eleve al Gobierno el Presidente del Instituto Nacional de Estadística sobre cifras oficiales de población de los municipios españoles.

C) Proponer la aprobación de las instrucciones técnicas precisas para la gestión de los padrones municipales.

D) Cualquier otra función que se le atribuya por disposición legal o reglamentaria.

### 3. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE TERRITORIO Y POBLACIÓN

#### 1. ¿Qué es el término municipal?

El término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias.

#### 2. ¿Supuestos de alteraciones de términos municipales?

Los términos municipales podrán ser alterados:

- a) Por incorporación total de un municipio a otro u otros limítrofes.
- b) Por fusión de dos o más municipios limítrofes para constituir un nuevo municipio.
- c) Por segregación de parte de un municipio o de varios municipios para constituir uno nuevo.
- d) Por segregación de parte de un municipio para su agregación a otro limítrofe.

#### 3. ¿Quién constituye la población de un municipio?

La población la constituye el conjunto de vecinos.

#### 4. ¿Cuál es el concepto de vecino?

El vecino es toda persona española o extranjera inscrita en el Padrón de habitantes correspondiente al municipio de su residencia habitual.

#### 5. ¿Cómo se adquiere la condición de vecino?

La adquisición de la condición de vecino se produce desde el mismo momento de su inscripción en el Padrón municipal de habitantes. Sólo se puede ser vecino de un municipio.

#### 6. ¿En todos los municipios los vecinos tienen los mismos derechos y deberes?

La elección del municipio de residencia, y su inscripción padronal en el mismo, les confiere a los ciudadanos la condición de vecinos de un municipio, y una serie de derechos y deberes.

Pero según el municipio podrán disfrutar de un mayor o nivel de los servicios públicos, de determinados derechos de bienes comunales, diferente cuantía de las obligaciones tributarias de índole local que se van a ver obligados a soportar. Otros derechos son igual en un municipio que en otro.

*7. ¿Cuál es el concepto del Padrón Municipal de habitantes?*

El Padrón municipal es un registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos.

*8. ¿Es obligatorio estar inscrito en el padrón de un municipio?*

El ciudadano es libre para fijar su residencia, pero es obligatorio que se empadrona en el municipio en que habitualmente reside.

*9. ¿Cuándo una persona se empadrona en un domicilio en el que ya constan empadronados otras personas que se le debe solicitar?*

Cuando un ciudadano solicite su alta en un domicilio en el que ya consten empadronadas otras personas, en lugar de solicitarle que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le deberá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio. La persona que autorice deberá disponer de algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda (propiedad, alquiler...) a nombre de la misma.

Si, con ocasión de este empadronamiento, la Administración municipal advirtiera que las personas que figuran empadronadas en ese domicilio lo han abandonado, aceptará el empadronamiento de los nuevos residentes en la vivienda conforme al procedimiento ordinario, y, simultáneamente, iniciará expediente de baja de oficio en su Padrón de las personas que ya no habitan en ese domicilio.

*10. ¿Si una persona esta empadronada en un municipio y no reside en este, podrá el Ayuntamiento darle de baja?*

El Ayuntamiento dará de baja de oficio, por inscripción indebida, a quienes figuren empadronados incumpliendo el requisito de la residencia habitual, una vez comprobada esta circunstancia mediante el correspondiente procedimiento, en el que se dará audiencia al interesado.

*11. ¿Qué es necesario para el empadronamiento en establecimientos colectivos?*

Cuando el alta se produzca en un establecimiento colectivo (residencias, conventos, etc.) la autorización deberá ser suscrita por la persona que ostente la dirección del mismo. En estos casos se hará constar en el apartado «tipo de vivienda» de la hoja padronal la mención «colectiva». En los demás casos, el tipo de vivienda es «familiar».

*12. ¿Dónde se empadronan las personas sin domicilio?*

El Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón.

Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.

La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a un «domicilio ficticio» en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes.

Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son las siguientes:

- Que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión.
- Que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.
- Que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública.

En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales: la dirección del propio Servicio, la del Albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suela pernoctar, etc.

Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar.

*13. ¿Donde se empadronan los reclusos?*

El empadronamiento de reclusos en el municipio en el que se encuentra el centro penitenciario solo podrá realizarse a petición de los mismos. Admitir el empadronamiento forzoso de los reclusos supondría imponer una pena accesoria a la de prisión, que al no estar expresamente prevista resultaría contraria al artículo 25 de la Constitución Española.

A sensu contrario, los reclusos tienen el derecho de elegir como domicilio habitual el que asignen a efectos de empadronamiento, no siendo pues la residencia efectiva el criterio a aplicar en este caso. La única limitación que cabe establecer al respecto es que no exista, o haya dejado de existir, vinculación con el domicilio elegido para el empadronamiento (por ejemplo, porque la vivienda esté ocupada por otro grupo familiar con el que no se tenga relación o porque las personas que figuren inscritas con el mismo soliciten de forma justificada su baja, etc.).

*14. ¿En el caso de menores no emancipados de padres separados o divorciados el progenitor no custodio puede acceder a la información padronal de los mismos?*

En el caso de menores no emancipados de padres separados o divorciados, en virtud de lo establecido en el artículo 156 del Código Civil, el progenitor no custodio que acredite mediante la oportuna resolución judicial que ejerce la patria potestad compartida de sus hijos podrá acceder a la información padronal de los mismos, previa audiencia al progenitor que ostente la guarda y custodia para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas, con el fin de preservar el secreto de la residencia en situaciones sensibles. No procederá el acceso a la información cuando de la propia resolución se derive que debe preservarse el citado secreto por carecer el progenitor no custodio del derecho de visita a sus hijos menores o solo poder hacerlo bajo supervisión de terceros y en determinados lugares.



*15. ¿Qué medios han de emplearse para la gestión del padrón municipal?*

La gestión del Padrón municipal se llevará por los Ayuntamientos con medios informáticos. Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares asumirán la gestión informatizada de los Padrones de los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada.

*16. ¿Se puede acceder por particulares a datos del Padrón referidos a persona distinta?*

El acceso por particulares a datos específicos del Padrón referidos a persona distinta, solo podrá autorizarse si media el previo consentimiento de esta o si una norma con rango de Ley autoriza ese acceso sin consentimiento del afectado.

*17. ¿Pueden cederse los datos del Padrón Municipal a la Policía Local en el ejercicio de sus funciones?*

Los datos contenidos en el Padrón municipal de habitantes pueden comunicarse a la Policía Local siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

Se asegure que se utilizan únicamente aquellos datos que son adecuados, pertinentes y no excesivos, que con carácter general, serán nombre, apellidos y domicilio.

La comunicación se realice en el marco de expedientes concretos y con necesidades debidamente justificadas, relacionadas con las funciones de interés público de la Policía Local definidas en el artículo 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Se garanticen la confidencialidad y seguridad de los datos personales.

Por otra parte, y atendiendo al principio de minimización de datos del RGPD, no se podría realizar una comunicación masiva de los datos del Padrón a la Policía.

## **CAPÍTULO 6**

# **LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**



## 6. La Administración Electrónica

Vicenta Colás Gil

Secretaría-Interventora del Servicio Cuarto Espacio de la Diputación Provincial de Zaragoza

### SUMARIO

1. Introducción.
2. Normativa.
3. Novedades introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, en materia de Administración Electrónica.
4. Novedades introducidas por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de Administración Electrónica.
5. Herramientas para facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de las obligaciones digitales de las Leyes 39 y 40/2015.
6. El Papel de las Diputaciones Provinciales en la implantación de la Administración Electrónica en las Entidades Locales.
7. Preguntas habituales sobre Administración Electrónica.

### 1. INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Concepto

La Administración Electrónica se configura como una nueva forma de «Atención al ciudadano» al que se le facilita una posibilidad más para la realización de gestiones vía Internet.

Se basa en dos cuestiones importantes, por un lado en la acreditación de las partes que se relacionan e intercambian documentos o informaciones electrónicas, garantizando su identidad, integridad y autenticidad (certificados electrónicos) y por otro en la disponibilidad de un «registro» que acredite y certifique estas transacciones, el «Registro telemático».

Sobre estas dos realidades de las que hoy ya se dispone se asienta un complejo catálogo de documentos, aplicaciones y herramientas informáticas que posibilitan desde el envío de solicitudes, documentos, o datos, hasta efectuar pagos, o realizar consultas, en definitiva el conjunto de servicios, tramites o gestiones, que configuran lo que se viene a denominar «Administración Electrónica».

La Administración Electrónica es el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.

La e-Administración o Administración Electrónica hace referencia a la incorporación de la tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas en dos vertientes: desde un punto de vista intraorganizativo transformar las oficinas tradicionales, convirtiendo los procesos en papel, en procesos electrónicos, con el fin de crear una oficina sin papeles y desde una perspectiva de las relaciones externas, habilitar la vía electrónica como un nuevo medio para la relación con el ciudadano y empresas. Es una herramienta con un elevado potencial de mejora de la productividad y simplificación de los diferentes procesos del día a día que se dan en las diferentes organizaciones.

La Comisión Europea define la Administración Electrónica como: «*el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas*».

La Administración Electrónica es el conjunto de soluciones que permite a los ciudadanos poder relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos.

Rubén Martínez Gutiérrez, define la Administración Electrónica: «*como un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas con dos dimensiones diferenciadas: de un lado, la dimensión interna que comprende la aplicación de las TIC en el trabajo administrativo interno y en las relaciones interadministrativas; y, de otro lado, la dimensión externa, referida a la aplicación de las TIC con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos con sede electrónica a los administrados*».

#### 1.2. Principios organizativos de la Administración Electrónica

Los principios organizativos de la Administración Electrónica son: «principio de servicio a la ciudadanía», «principio de simplificación administrativa», «principio de impulso de medios electrónicos», «principio de neutralidad tecnológica», «principio de interoperabilidad», «principio de confidencialidad, seguridad y protección de datos», «principio de transparencia», «principios de eficacia, eficiencia y economía», «principio de cooperación» y «principio de participación».

### 1.3. Implantación de la Administración Electrónica

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción original establecía una serie de medidas para el impulso de la Administración Electrónica<sup>98</sup>, si bien su puesta en marcha no se planteaba como una obligación para las distintas Administraciones, sino que era potestativa.

El gran salto en el desarrollo de una Administración Electrónica avanzada tiene su origen en la publicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Esta Ley «reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos» y, junto a ello, establece la «obligación de las Administraciones Públicas de rediseñar sus procedimientos y dotarse de los medios técnicos necesarios para que el ejercicio del nuevo derecho sea plenamente efectivo».

Pero son las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, las que consolidan definitivamente la Administración Electrónica.

Las novedades de la Ley 39/2015, con referencia a la implantación de la Administración Electrónica y aplicación de las nuevas tecnologías al procedimiento administrativo, constituye el eje fundamental de la reforma, ya que se pretende que la tramitación electrónica se instaure como actuación habitual en las Administraciones Públicas. Mejora la eficacia con una Administración totalmente electrónica con cero papel e interconectada en sus relaciones con ciudadanos y empresas.

En el preámbulo de la Ley 39/2015 se dice: «La tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no solo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados».

La Ley 40/2015, en materia de Administración Electrónica se centra, en el uso de las TIC en la vertiente ad intra, o dicho de otra forma, de puertas hacia dentro. Mejorará la eficiencia con una Administración totalmente electrónica con cero papel e interconectada en sus relaciones internas y con sistemas interoperables entre Administraciones.

Las Leyes 39/2015 y 40/2015, asientan el hecho de la utilización de los medios electrónicos como habitual en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, lo que favorece el impulso de la transformación digital en las mismas.

Las Leyes 39/2015 y 40/2015 entraron en vigor el 2 de octubre de 2016. No obstante, las previsiones relativas al «Registro Electrónico de Apoderamientos, Registro Electrónico, Registro de Empleados Públicos Habilitados, Punto de Acceso General Electrónico de la Administración y Archivo único Electrónico», disponía la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, que producirían efectos a los dos años de la entrada en vigor de esta Ley, es decir el 2 de octubre de 2018.

Este plazo de 2 de octubre de 2018, se amplía en dos años, hasta el 2 de octubre de 2020, tras la modificación de la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, efectuada por el Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto.<sup>99</sup>

Por otro lado hemos de señalar que la implantación de la e-Administración Electrónica exige una reestructuración y organización de la Administración y de los procesos administrativos. Debe servir a las Administraciones Locales para conseguir cumplir con el principio de eficiencia en la prestación de los servicios.

Es necesario para esta implantación un liderazgo y compromiso tanto político como administrativo. Además el personal al servicio de las Administraciones ha de formarse en las nuevas herramientas y plataformas de tramitación electrónica.

Hemos de conseguir con la implantación de la Administración Electrónica:

- Unos servicios eficientes y ágiles completamente digitales.
- Modernizar el funcionamiento interno de la Administración Local.
- Trabajar de forma coordinada e interoperable con otras Administraciones.

La implantación de la Administración Electrónica, incide en otras materias en las Administraciones Locales. Sin una Administración Electrónica en los municipios, no se podrá cumplir:

—Por un lado con la Transparencia. La ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, imponen obligaciones a las Administraciones Locales, en materia de Transparencia, lo que implica que tienen que publicar la información que se indica en estas leyes en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web.

—Por otro lado con la Contratación electrónica. Desde la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la contratación pública electrónica es obligatoria.

### 1.4. Ventajas de la Administración Electrónica

Entre otras ventajas de la Administración Electrónica podemos citar, las siguientes: reduce costes tanto para la Administración como para los ciudadanos, elimina barreras de acceso a los servicios públicos, mejora la calidad de vida de los ciudadanos, ahorro de tiempo, simplificación de trámites, aumento de la seguridad de los datos sensibles, mejora la relación entre los ciudadanos y Administración, ahorro del papel, hace a los gobiernos más abiertos y transparentes, y puede dar mejor respuesta a las necesidades de la sociedad.

<sup>98</sup> Art. 38.9 (registros telemáticos), art. 45 (incorporación de medios técnicos a la actuación administrativa) y art. 59.3 (notificación telemática).

<sup>99</sup> El Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, modifica en su artículo 6 la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, disponiendo:

«Disposición Final Séptima. Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de poderes, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de octubre de 2020».

- Se justifica esta modificación indicando que, la imposibilidad técnico-organizativa de concluir en los plazos inicialmente previstos los procesos de adaptación a la nueva realidad, obliga a ampliarlos en este Real Decreto-Ley. Con ello, se trata de implantar estos instrumentos básicos del funcionamiento de las Administraciones conforme a los principios de eficacia administrativa y garantía de los derechos de los ciudadanos y de los operadores jurídicos y económicos en la tramitación de los procedimientos administrativos, que precisamente son los principios que persigue la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La Administración Electrónica es un reto a conseguir. Una vez conseguido y generalizada la utilización de una Administración Electrónica, con cero papeles, redundará en una modernización de las Administraciones Locales, además supondrá una simplificación de trámites para los administrados y mejorará las condiciones de los empleados públicos, gracias a la utilización de unas buenas herramientas electrónicas que faciliten su trabajo.

Tornos Más. J, ha señalado que *«las nuevas tecnologías de la información y comunicación ponen de manifiesto las nuevas oportunidades que ofrecen a las Administraciones para mejorar sus relaciones con los ciudadanos y simplificar la Administración. Los flujos de información desde el ciudadano a la Administración y desde esta al ciudadano, así como todos los circuitos administrativos internos, pueden mejorarse de forma radical con las nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías son factor de simplificación»*.

## 2. NORMATIVA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La normativa vigente en materia de Administración Electrónica, que destacamos, es la siguiente:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).
- Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.
- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica.
- Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica.
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la información del sector público.
- Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.
- Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de la información.
- Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica.
- Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica.
- Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico.
- Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico.
- Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos.
- Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos.
- Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
- Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.
- Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas.
- Resolución de 25 de junio de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se establecen las condiciones de uso de la plataforma FACe-Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado.
- Resolución de 10 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se establecen las condiciones técnicas normalizadas del punto general de entrada de facturas electrónicas.
- Reglamento (UE) Núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC).
- Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).
- Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración.
- Orden HFP/633/2017, de 28 de junio, por la que se aprueban los modelos de poderes inscribibles en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado y en el registro electrónico de apoderamientos de las Entidades Locales y se establecen los sistemas de firma válidos para realizar los apoderamientos *apud acta* a través de medios electrónicos.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## 3. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Vamos a analizar a continuación las novedades introducidas por la Ley 39/2015, en materia de Administración Electrónica y que afectan a la Administración Local:

### 3.1. Registros Electrónicos de Apoderamientos

Las Entidades Locales dispondrán de un registro electrónico general de apoderamientos, en el que deberán inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados apud acta, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas. También deberá constar el bastanteo realizado del poder.

Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables entre sí, de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos.

Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos permitirán comprobar válidamente la representación de quienes actúen ante las Administraciones Públicas en nombre de un tercero, mediante la consulta a otros registros administrativos similares, al registro mercantil, de la propiedad, y a los protocolos notariales.

Los registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales serán interoperables con los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos.

Los asientos que se realicen en los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos deberán contener, al menos, la siguiente información:

- a) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del poderdante.
- b) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del apoderado.
- c) Fecha de inscripción.
- d) Período de tiempo por el cual se otorga el poder.
- e) Tipo de poder según las facultades que otorgue.

Los poderes que se inscriban en los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos deberán corresponder a alguna de las siguientes tipologías:

- a) Un poder general para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración.
- b) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto.
- c) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de determinados trámites especificados en el poder.

El apoderamiento «apud acta» se otorgará mediante comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica haciendo uso de los sistemas de firma electrónica previstos en la Ley 39/2015, o bien mediante comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de Registros.

Los poderes inscritos en el registro tendrán una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción. En todo caso, en cualquier momento antes de la finalización de dicho plazo el poderdante podrá revocar o prorrogar el poder. Las prórrogas otorgadas por el poderdante al registro tendrán una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción.

Las solicitudes de inscripción del poder, de revocación, de prórroga o de denuncia del mismo podrán dirigirse a cualquier registro, debiendo quedar inscrita esta circunstancia en el registro de la Administración u Organismo ante la que tenga efectos el poder y surtiendo efectos desde la fecha en la que se produzca dicha inscripción.

La Disposición Adicional Segunda de la Ley 39/2015,<sup>100</sup> dispone:

«Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que este cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas».<sup>101</sup>

La Administración General del Estado pone a disposición de las Administraciones Públicas, la plataforma REA (Registro Electrónico de Apoderamientos) @podera.

Las previsiones relativas al Registro Electrónico de Apoderamientos, la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, establecía que producirían efectos a los dos años de la entrada en vigor de esta Ley, esto es el 2 de octubre de 2018.

Este plazo inicial de 2 de octubre de 2018, se amplía en dos años, hasta el 2 de octubre de 2020, tras la modificación de la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, efectuada por el Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto.

Mientras no entren en vigor las previsiones relativas al Registro Electrónico de Apoderamientos, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones (Disposición Transitoria Cuarta de la LPAC. Régimen Transitorio de los Archivos, Registros y Punto de Acceso General).

### 3.2. Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo

En el preámbulo de la Ley 39/2015, dispone: «Una de las novedades más importantes de la Ley es: la separación entre identificación y firma electrónica y la simplificación de los medios para acreditar una u otra, de modo que, con carácter general, solo será necesaria la primera, y se exigirá

<sup>100</sup> Relativa a la Adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado.

<sup>101</sup> La Generalidad de Cataluña planteó recurso de inconstitucionalidad (recurso 3628/2016) frente a varios artículos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, uno ellas este apartado segundo de la Disposición Adicional Segunda. La Sentencia del TC 55/2018, de 24 mayo, declaro que este párrafo segundo no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 11 f) de la Sentencia.



la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado. Se establece, con carácter básico, un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma a utilizar por todas las Administraciones. En particular, se admitirán como sistemas de firma: los sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica, que comprenden tanto los certificados electrónicos de persona jurídica como los de entidad sin personalidad jurídica; los sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados cualificados de sello electrónico; así como cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan. Se admitirán como sistemas de identificación cualquiera de los sistemas de firma admitidos, así como sistemas de clave concertada y cualquier otro que establezcan las Administraciones Públicas».

### 3.2.1. Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento

Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente.

Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad. En particular, serán admitidos, los sistemas siguientes:

- a) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
- b) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
- c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Las Entidades Locales podrán determinar si solo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos, si bien la admisión de alguno de los sistemas de identificación previstos en la letra c) conllevará la admisión de todos los previstos en las letras a) y b) anteriores para ese trámite o procedimiento.

### 3.2.2. Sistemas de firma admitidos por las Administraciones Públicas

Los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento.

En el caso de que los interesados optaran por relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, se considerarán válidos a efectos de firma:

- a) Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
- b) Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
- c) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Las Entidades Locales podrán determinar si solo admite algunos de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos de su ámbito de competencia.

Cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las Entidades Locales podrán admitir los sistemas de identificación contemplados en la LPAC como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados.

Cuando los interesados utilicen un sistema de firma de los referidos, su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma.

### 3.2.3. Uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo

Con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en la LPAC.

Las Administraciones Públicas solo requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para:

- a) Formular solicitudes.
- b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.
- c) Interponer recursos.
- d) Desistir de acciones.
- e) Renunciar a derechos.

### 3.2.4. Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados

Las Entidades Locales deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.

Las Entidades Locales asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados que así lo soliciten (siempre que estos no se hallen sujetos a la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración), especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas.

Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

Las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en el artículo 12 de la LPAC (asistencia en el uso de los medios electrónicos a los interesados).<sup>102</sup>

<sup>102</sup> Las previsiones relativas al Registro de Empleados Públicos Habilitados, la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, establecía que producirían efectos a los dos años de la entrada en vigor de esta Ley, esto es el 2 de octubre de 2018.

Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones.

En este registro o sistema equivalente, al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de Registros.

### 3.3. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas

En el artículo 13 de la LPAC se incluye un listado de derechos que disponen quienes tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, citamos los que tienen relación con las TIC, que son:

- a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.
- b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta LPAC.
- h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 de la LPAC, referidos a los interesados en el procedimiento administrativo.<sup>103</sup>

### 3.4 Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas

En el artículo 14 de la LPAC, se señala el derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, lo que constituye una de las principales novedades de la Ley.

Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

- a) Las personas jurídicas.
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Reglamentariamente, las Administraciones Locales podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

### 3.5. Registro Electrónico General

Las Entidades Locales tiene la obligación de contar con un Registro Electrónico General, o, en su caso, adherirse al de la Administración General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a estos. También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

Los Organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende.

Los registros estarán asistidos a su vez por la actual red de oficinas en materia de registros, que pasarán a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros, y que permitirán a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico.<sup>104</sup>

El Registro Electrónico General de cada Administración funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo. Tanto el Registro Electrónico General de cada Administración como los registros electrónicos de cada Organismo cumplirán con las garantías y medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

Las disposiciones de creación de los registros electrónicos se publicarán en el diario oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. En todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos especificarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles.

En la sede electrónica de acceso a cada registro figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo.

Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los documentos, e indicarán la fecha del día en que se produzcan. Concluido el trámite de registro, los documentos serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.

<sup>103</sup> Este plazo inicial de 2 de octubre de 2018, se amplía en dos años, hasta el 2 de octubre de 2020, tras la modificación de la Disposición Final Séptima de la Ley 39 /2015, efectuada por el Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto.

<sup>104</sup> A los derechos contemplados en el artículo 13 de la LPAC, hemos de añadir los reconocidos en el artículo 53 de la LPAC, para quienes tengan la condición de interesados en el procedimiento administrativo, que son los siguientes:

- A conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos, así como obtener copia de los documentos incorporados al expediente, si se relacionan por medios electrónicos, a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.
- A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o hayan sido elaboradas por estas.
- A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2 LPAC

<sup>104</sup> Cada Administración Pública publicará los días y el horario en el que deban permanecer abiertas las oficinas que prestarán asistencia para la presentación electrónica de documentos, garantizando el derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios electrónicos.

El registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra. Para ello, se emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos.

Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 LPAC (La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y el Sector Público Institucional).

b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.

e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 LPAC y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de presentar determinados documentos por medios electrónicos para ciertos procedimientos y colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Las Administraciones Públicas deberán hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas en las que se prestará asistencia para la presentación electrónica de documentos.

No se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación.

El registro electrónico de cada Administración u Organismo se regirá a efectos de cómputo de los plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar de modo accesible y visible.

El funcionamiento del registro electrónico se regirá por las siguientes reglas:

a) Permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas.

b) A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior.

c) El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento.

La Disposición Adicional Cuarta de la LPAC, con referencia a las Oficinas de asistencia en materia de registros, dispone:

*«Las Administraciones Públicas deberán mantener permanentemente actualizado en la correspondiente sede electrónica un directorio geográfico que permita al interesado identificar la oficina de asistencia en materia de registros más próxima a su domicilio».*

Por tanto las Entidades Locales deben a proceder mediante resolución, acuerdo o disposición a la creación y funcionamiento de su Registro Electrónico General. Deberán determinarse, entre otros, los siguientes aspectos:

—Órgano o unidad responsable de su gestión.

—Condiciones de acceso al registro, indicando la sede electrónica desde la que el mismo resulta accesible.

—Indicación de los sistemas de identificación y de firma electrónica que los usuarios puede utilizar.

—Fecha y hora oficial, y los días declarados como inhábiles.

—Condiciones técnicas del registro Electrónico.

La Disposición Adicional Segunda de la Ley 39/2015, dispone:

*«Para cumplir con lo previsto en materia de Registro electrónico, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.»*

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que este cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas».

Geiser, Orve y Sir, son las soluciones propuestas por el Estado para hacer frente a las obligaciones de contar con un Registro Electrónico y de eliminar el movimiento de papel internamente.

Las previsiones relativas al Registro Electrónico, la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, establecía que producirían efectos a los dos años de la entrada en vigor de esta Ley, esto es el 2 de octubre de 2018.

Este plazo inicial de 2 de octubre de 2018, se amplía en dos años, hasta el 2 de octubre de 2020, tras la modificación de la Disposición Final Séptima de la Ley 39 /2015, efectuada por el Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto.

Mientras no entren en vigor las previsiones relativas al Registro Electrónico, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones (Disposición Transitoria Cuarta de la LPAC. Régimen transitorio de los Archivos, Registros y Punto de Acceso General).

### 3.6. Archivo Electrónico<sup>105</sup>

Al Archivo Electrónico se le presume un papel fundamental para consolidar definitivamente la gestión electrónica de los procedimientos y garantizar un funcionamiento íntegramente electrónico de las Administraciones Públicas.

Cada Entidad Local deberá mantener un Archivo Electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable.

Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. La eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable.

Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos.

La Disposición Adicional Segunda de la Ley 39/2015, dispone:

«Para cumplir con lo previsto en materia de Archivo Electrónico Único, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que este cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas».

La Administración del Estado pone a disposición de las Administraciones Públicas las plataformas de InSide y Archive, son dos herramientas que permiten responder a las necesidades de tramitación electrónica de forma integral.

Las previsiones relativas al Archivo Único Electrónico, la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, establecía que producirían efectos a los dos años de la entrada en vigor de esta Ley, esto es el 2 de octubre de 2018.

Este plazo inicial de 2 de octubre de 2018, se amplía en dos años, hasta el 2 de octubre de 2020, tras la modificación de la Disposición Final Séptima de la Ley 39 /2015, efectuada por el Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto.

Mientras no entren en vigor las previsiones relativas al Archivo Único Electrónico, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones (Disposición Transitoria Cuarta de la LPAC. Régimen Transitorio de los Archivos, Registros y Punto de Acceso General).

Por tanto, resulta conveniente, que las Entidades Locales, procedan a regular reglamentariamente su Archivo Electrónico.

### 3.7. Documentos Electrónicos

El documento electrónico es toda información de cualquier naturaleza existente en forma electrónica, y archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.

La Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico, tiene por objeto establecer los componentes del documento electrónico, contenido, en su caso, firma electrónica y metadatos, así como la estructura y formato para su intercambio.

La Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos tiene por objeto establecer los requisitos a cumplir en la digitalización de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización a través de medios fotoeléctricos.

Según la LPAC: «Se entiende por documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. Las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia».

Para ser considerados válidos, los documentos electrónicos administrativos deberán:

- a) Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- b) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.
- c) Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.
- d) Incorporar los metadatos mínimos exigidos.
- e) Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

<sup>105</sup> El artículo 46 de la LRJSP con referencia al Archivo electrónico de documentos, dispone:

«1. Todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible.

2. Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos, así como la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados»

Se considerarán válidos los documentos electrónicos, que cumpliendo estos requisitos, sean trasladados a un tercero a través de medios electrónicos.

No requerirán de firma electrónica, los documentos electrónicos emitidos por las Administraciones Públicas que se publiquen con carácter meramente informativo, así como aquellos que no formen parte de un expediente administrativo. En todo caso, será necesario identificar el origen de estos documentos.

### 3.8. Copias Electrónicas. Validez y eficacia

El artículo 27. 3 LPAC, dispone: Para garantizar la identidad y contenido de las copias electrónicas o en papel, y por tanto su carácter de copias auténticas, las Administraciones Públicas deberán ajustarse a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, así como a las siguientes reglas:

a) Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

b) Las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado y deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

Se entiende por digitalización, el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento.

c) Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en las mismas figure la condición de copia y contendrán un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u Organismo público emisor.

d) Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica conteniendo copia auténtica del documento original.

A estos efectos, las Administraciones harán públicos, a través de la sede electrónica correspondiente, los códigos seguros de verificación u otro sistema de verificación utilizado.

Los interesados podrán solicitar, en cualquier momento, la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido validamente emitidos por las Administraciones Públicas.

Asimismo, las Administraciones Públicas estarán obligadas a expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo.

Cuando las Administraciones Públicas expidan copias auténticas electrónicas, deberá quedar expresamente así indicado en el documento de la copia.

La Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos tiene por objeto establecer las reglas para la generación de copias electrónicas auténticas, copias papel auténticas de documentos públicos administrativos electrónicos y para la conversión de formato de documentos electrónicos.

### 3.9. Expediente Electrónico

El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo.

La Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico tiene por objeto establecer la estructura de los expedientes electrónicos, que incluye documentos electrónicos, índice electrónico, firma electrónica y metadatos mínimos obligatorios, así como las especificaciones para los servicios de remisión y puesta a disposición.

La Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos trata también los aspectos relativos a la gestión y conservación de los expedientes electrónicos.

El artículo 70 de la LPAC, constituye una novedad en la regulación del procedimiento administrativo común, en cuanto da una definición del expediente administrativo: «*Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla*».

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

Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

### 3.10. Las Notificaciones Electrónicas

En el Preámbulo de la Ley 39/2015, señala: «*Merecen una mención especial las novedades introducidas en materia de notificaciones electrónicas, que serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda. Asimismo, se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada*».

#### 3.10.1. Condiciones generales para la práctica de las Notificaciones

Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.



No obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.
- b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de avisos, pero no para la práctica de notificaciones.

En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
- b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración.

Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

En los procedimientos iniciados de oficio, a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento.

Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que este haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar.

### 3.10.2. Práctica de las Notificaciones a través de medios electrónicos<sup>106</sup>

Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la Sede Electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo.

Se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

Se entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el artículo 40.4 de la LPAC (obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos) con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.

Notific@ es la plataforma tecnológica que da soporte al Servicio compartido de Gestión de Notificaciones y que el Estado pone a disposición de todas las Administraciones.

Notific@ es un servicio de gestión de notificaciones que proporciona una plataforma para gestionar automáticamente todas las notificaciones y comunicaciones que se generan en los organismos emisores, de forma que lleguen a su destino de la manera más eficiente y económica posible.

Notific@ permite que la entrega de dichas notificaciones/comunicaciones pueda realizarse por varias vías, en función de las condiciones establecidas por el destinatario para su relación con la Administración: mediante comparecencia electrónica en la carpeta Ciudadana del Punto de Acceso General, en soporte papel y/o comparecencia en la Dirección Electrónica Habilitada (DEH).

<sup>106</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 18 de enero de 2016(Rec. 17/2015), contiene un resumen de la doctrina jurisprudencial sobre practica de notificaciones.

#### 4. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Vamos a analizar a continuación las novedades introducidas por la Ley 40/2015, en materia de Administración Electrónica y que afectan a la Administración Local:

##### 4.1. El uso de los medios electrónicos en las relaciones entre las Administraciones, se exige con carácter obligatorio

El artículo 3.2 de la LRJSP, dispone: «Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados».

##### 4.2. Funcionamiento Electrónico del Sector Público

###### 4.2.1. La Sede Electrónica

La sede electrónica constituye el espacio virtual donde se sustancia la relación electrónica entre los ciudadanos y la Administración.

El derecho de la ciudadanía a relacionarse y comunicarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas comporta la necesidad de definir claramente una sede administrativa electrónica, mediante la cual la ciudadanía pueda acceder a la información y a los servicios de la Administración titular con las mismas garantías que si lo hiciera presencialmente.

La sede electrónica es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.

El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

La publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

Las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente.

Los servicios en la sede electrónica estarán operativos las 24 horas del día, todos los días del año. Cuando por razones técnicas se prevea que la sede electrónica o algunos de sus servicios puedan no estar operativos deberá anunciarse a los usuarios y usuarias con la máxima antelación que sea posible, indicando los medios de consulta alternativos que estén disponibles.

Por tanto las Entidades Locales crearan su sede electrónica mediante resolución o acuerdo del órgano competente, que deberá publicarse en el *Boletín Oficial* correspondiente.

La sede electrónica dispondrá del siguiente contenido mínimo:

- Identificación de la sede, especificando la dirección electrónica de referencia.
- Identificación del órgano u órganos titulares y de los responsables de su gestión y administración.
- Resolución o acuerdo de creación de la sede y, en su caso, de las subsedes derivadas.
- Ámbito subjetivo de la sede y, en su caso, de las subsedes derivadas.
- Relación de los servicios disponibles en la sede electrónica.
- Información necesaria para la correcta utilización de la sede incluyendo el mapa de la sede electrónica o información equivalente, con especificación de la estructura de navegación y las distintas secciones disponibles, así como la relacionada con propiedad intelectual.
- Servicios de asesoramiento electrónico y telefónico al usuario para la correcta utilización de la sede.
- Sistema de verificación de los certificados de la sede, que estará accesible de forma directa y gratuita.
- Relación de sistemas de firma electrónica que sean admitidos o utilizados en la sede.
- Información relacionada con la protección de datos de carácter personal, incluyendo un enlace con la sede electrónica de la Agencia Española de Protección de Datos.
- Listado actualizado de los códigos de identificación vigentes de órganos, centros o unidades administrativas de la Entidad Local y sus entes dependientes.
- Relación actualizada de oficinas en las que se prestará asistencia para la presentación electrónica de documentos, con directorio geográfico que permita al interesado identificar la oficina de asistencia en materia de Registros más próxima a su domicilio.
- Indicación de la fecha y hora oficial.

La Sede Electrónica tendrá a disposición de los ciudadanos:

- Punto de Acceso General electrónico.
- Relación de los medios presenciales, telefónicos y electrónicos que los ciudadanos pueden utilizar en el ejercicio de su derecho a comunicarse con la Administración Local.
- Enlace para la formulación de sugerencias y quejas ante los órganos que en cada caso resulten competentes.
- Modelos de solicitudes.
- Resolución, acuerdo o disposición de creación del registro electrónico general.
- Relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el registro electrónico general.
- Relación de días que se consideran inhábiles a efectos de cómputo de plazos en los registros electrónicos.
- Identificación de incidencias técnicas que determinen ampliación de plazos.
- Tablón de anuncios o edictos electrónico (Tablón Edictal) de la Entidad Local y sus entes dependientes, indicando el carácter sustitutivo o complementario de la publicación electrónica.



- Acceso a la publicación de boletines y diarios oficiales.
  - Servicio de notificaciones electrónicas.
  - Sistemas de identificación y firma de los interesados.
  - Relación de los sellos electrónicos de los órganos u organismos públicos incluidos en la sede electrónica, especificando las características de los certificados electrónicos y los prestadores que los expiden, así como las medidas para su verificación.
  - Relación de códigos seguros de verificación utilizados por la Entidad Local y sus entes dependientes, permitiendo la comprobación de la autenticidad e integridad de los documentos así generados o autenticados.
  - Servicio de apoderamiento «apud acta» efectuado por comparecencia electrónica.
  - Registro electrónico de apoderamientos.
  - Registro de funcionarios habilitados para la asistencia a los interesados en el uso de medios electrónicos y para la expedición de copias auténticas.
  - Portal de transparencia de la Entidad Local y sus entes dependientes o, en su defecto, información objeto de publicidad activa, de conformidad con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y normativa de desarrollo.
  - Perfil de contratante.
  - Carta de servicios electrónicos, en su caso.
  - Otros contenidos, informaciones o servicios que legal o reglamentariamente sean exigibles.
  - Otros contenidos, informaciones o servicios que se añadan por el órgano titular responsable de la sede.
- Todas las Administraciones han de contar con Sede electrónica desde el 2 de octubre de 2016.

#### 4.2.2. Portal de Internet

Se entiende por Portal de Internet el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de Internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente.

El Punto de Acceso General electrónico es un caso particular de portal de Internet de la Administración, que se caracteriza por agrupar todas las referencias a las sedes electrónicas de dicha Administración y de sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes, con la finalidad de facilitar al ciudadano la relación electrónica con la citada Administración.

Junto a este tipo concreto de portal de Internet que constituye el Punto General de Acceso electrónico, cada Administración podrá establecer otros portales de Internet, en función de sus necesidades o intereses.

El Punto de Acceso General-PAG- ([administración.gob.es](http://administración.gob.es)), es un portal que facilita la relación de los ciudadanos con las Administraciones Públicas al constituirse como puerta de entrada vía Internet de los servicios públicos.<sup>107</sup>

#### 4.2.3. Sistemas de identificación de las Administraciones Públicas

Las Administraciones Públicas podrán identificarse mediante el uso de un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica. Estos certificados electrónicos incluirán el número de identificación fiscal y la denominación correspondiente, así como, en su caso, la identidad de la persona titular en el caso de los sellos electrónicos de órganos administrativos. La relación de sellos electrónicos utilizados por cada Administración Pública, incluyendo las características de los certificados electrónicos y los prestadores que los expiden, deberá ser pública y accesible por medios electrónicos. Además, cada Administración Pública adoptará las medidas adecuadas para facilitar la verificación de sus sellos electrónicos.

Se entenderá identificada la Administración Pública respecto de la información que se publique como propia en su portal de Internet.

#### 4.2.4. Actuación administrativa automatizada

Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.

#### 4.2.5. Sistema de firma para la actuación administrativa automatizada

En el ejercicio de la competencia en la actuación administrativa automatizada, cada Administración Pública podrá determinar los supuestos de utilización de los siguientes sistemas de firma electrónica:

- a) Sello electrónico de Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.
- b) Código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de Derecho Público, en los términos y condiciones establecidos, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

<sup>107</sup> La Disposición Adicional Segunda de la Ley 39/2015, dispone:

«Para cumplir con lo previsto en materia de Punto de Acceso General Electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que este cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas».

Las previsiones relativas al Punto de Acceso General Electrónico de la Administración, la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, establecía que producirían efectos a los dos años de la entrada en vigor de esta Ley, esto es el 2 de octubre de 2018

Este plazo inicial de 2 de octubre de 2018, se amplía en dos años, hasta el 2 de octubre de 2020, tras la modificación de la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, efectuada por el Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto.

Mientras no entren en vigor las previsiones relativas al Punto de Acceso General Electrónico de la Administración, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones (Disposición Transitoria Cuarta de la LPAC. Régimen transitorio de los Archivos, Registros y Punto de Acceso General).

#### 4.2.6. Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas

La actuación de una Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del titular del órgano o empleado público.

Cada Administración Pública determinará los sistemas de firma electrónica que debe utilizar su personal, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios. Por razones de seguridad pública los sistemas de firma electrónica podrán referirse solo el número de identificación profesional del empleado público.

#### 4.2.7. Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación

Los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos, organismos públicos y entidades de derecho público, serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones establecidas en el artículo 40 LRJSP.

Cuando los participantes en las comunicaciones pertenezcan a una misma Administración Pública, esta determinará las condiciones y garantías por las que se registrará que, al menos, comprenderá la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar.

Cuando los participantes pertenezcan a distintas Administraciones, las condiciones y garantías citadas en el apartado anterior se establecerán mediante convenio suscrito entre aquellas.

En todo caso deberá garantizarse la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan.

#### 4.2.8. Aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica

Las Administraciones Públicas podrán determinar los trámites e informes que incluyan firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basada en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica.

Con el fin de favorecer la interoperabilidad y posibilitar la verificación automática de la firma electrónica de los documentos electrónicos, cuando una Administración utilice sistemas de firma electrónica distintos de aquellos basados en certificado electrónico reconocido o cualificado, para remitir o poner a disposición de otros órganos, organismos públicos, entidades de Derecho Público o Administraciones la documentación firmada electrónicamente, podrá superponer un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado.

#### 4.2.9. Archivo electrónico de documentos

Todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible.

Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos, así como la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados.

### 4.3. Relaciones Electrónicas entre las Administraciones Públicas

#### 4.3.1. Transferencias de datos entre Administraciones Públicas

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo<sup>108</sup>, cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad.

La disponibilidad de tales datos estará limitada estrictamente a aquellos que son requeridos a los interesados por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia, de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos.

Las Entidades Locales, adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros.

#### 4.3.2. Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad

El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad.

El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada.

#### 4.3.3. Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración

Las Administraciones pondrán a disposición de cualquiera de ellas que lo solicite las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de especial protección por una norma. Las Administraciones cedentes y cesionarias podrán acordar la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas.

<sup>108</sup> El RGP es aplicable a partir del 25 de mayo de 2018, desplaza los preceptos de esta Ley que no resulten conformes con el régimen que el mismo establece.

Las Administraciones Públicas, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan.

En este directorio constarán tanto las aplicaciones disponibles de la Administración General del Estado como las disponibles en los directorios integrados de aplicaciones del resto de Administraciones.

En el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones Públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

#### 4.3.4. Transferencia de tecnología entre Administraciones

Las Administraciones Públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, de conformidad con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Estos directorios deberán ser plenamente interoperables con el directorio general de la Administración General del Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión.

La Administración General del Estado, mantendrá un directorio general de aplicaciones para su reutilización, prestará apoyo para la libre reutilización de aplicaciones e impulsará el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad.

## 5. HERRAMIENTAS PARA FACILITAR A LAS ENTIDADES LOCALES EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DIGITALES DE LAS LEYES 39 Y 40/2015

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, suponen un fuerte impulso a la digitalización de las Administraciones Públicas españolas y establecen varias obligaciones en torno a la Administración Electrónica que propician una mayor eficacia, innovación y modernización, a las que ya nos hemos referido, en apartados anteriores.

La Administración del Estado pone a disposición de los Entes Locales, un catálogo de herramientas y aplicaciones tecnológicas para cumplir con las obligaciones que en materia electrónica imponen las Leyes 39 y 40/2015<sup>109</sup>. Estas son las siguientes:

### 5.1. Punto de Acceso General (PAG)

El Punto de Acceso General ([administracion.gob.es](http://administracion.gob.es)), es un portal que facilita la relación de los ciudadanos con las Administraciones Públicas al constituirse como puerta de entrada vía Internet de los servicios públicos.

Ayuda a cumplir con el artículo 13 a) de la Ley 39/2015: «*Derecho de las personas a comunicarse a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración*».

### 5.2. Carpeta ciudadana

La Carpeta Ciudadana es una aplicación que permite al interesado de una forma ágil y sencilla, sin necesidad de registrarse y en un solo clic, conocer los expedientes que tiene abiertos en los distintos organismos, sus asientos registrales entre Administraciones o sus datos en posesión de las Administraciones.

La Carpeta Ciudadana simplifica la relación de los interesados con las Administraciones Públicas por Internet, al facilitar el acceso a su información en poder de la Administración, la presentación de una solicitud y/o escrito sin necesidad de conocer el organismo competente, o el acceso a las diferentes sedes electrónicas donde poder tramitar, sin necesidad de conocer sus direcciones electrónicas o navegar por cada una de ellas. Sus principales características son:

- No necesita de un registro previo del usuario. El acceso se realiza a través del sistema [CI@ve](mailto:CI@ve). El interesado accede a su Carpeta con su información.
- Está siempre actualizada.
- Es personalizable.

Ayuda a cumplir con el artículo 53 a) de la Ley 39/2015: «*Quiénes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico que funcionará como un portal de acceso*».

### 5.3. CI@ve: Sistema de Identificación Electrónica

[CI@ve](mailto:CI@ve) es un sistema orientado a unificar y simplificar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, permitiendo que estos puedan identificarse ante la Administración mediante claves concertadas (usuario y PIN o usuario más contraseña), sin tener que recordar claves diferentes para acceder a los distintos servicios.

Se trata de una plataforma común para la identificación, autenticación y firma electrónica, un sistema interoperable y horizontal que evita a las Administraciones Públicas tener que implementar y gestionar sus propios sistemas de identificación y firma, y a los interesados tener que utilizar métodos de identificación diferentes para relacionarse electrónicamente con la Administración.

Ayuda a cumplir con los artículos 9.2 de la Ley 39/2015: «*Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad*».

### 5.4. @podera: Registro Electrónico de Apoderamientos (REA)

El Registro Electrónico de Apoderamiento (REA) es un registro electrónico de representación y apoderamientos, para hacer constar y gestionar las representaciones que los interesados otorgan a terceros, con el fin de que estos puedan actuar en su nombre, de forma electrónica o presencial.

<sup>109</sup> Fuente: ¡DIGITALÍZATE! Guía para facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de las obligaciones Digitales de las Leyes 39 y 40/2015. Uso de las herramientas tecnológicas de la DTIC. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El apoderamiento es una habilitación que los interesados pueden otorgar a terceros para actuar en su nombre. El REA permite hacer un apoderamiento tanto presencial como electrónicamente.

El interesado que actúa como poderdante puede apoderar a cualquier otro ciudadano o empresa para que actúe en su nombre. Puede crear un apoderamiento, consultar sus apoderamientos, revocarlos o modificar la vigencia de estos.

A su vez, el ciudadano que actúa como apoderado puede representar a cualquier otro ciudadano o empresa, confirmar apoderamientos, consultar sus apoderamientos o renunciar a los mismos.

Ayuda a cumplir con el artículo 6 de la Ley 39/2015: «Las Entidades Locales dispondrán de un Registro General de Apoderamientos».

### 5.5. Habilit@:Registro de Funcionarios Habilitados

La Ley 39/2015, en su artículo 16, contempla la transformación de las Oficinas de Registro en Oficinas de Asistencia al Ciudadano. En estas nuevas oficinas, el interesado será asistido por un funcionario habilitado para realizar sus trámites por la vía telemática.

Para llevar a cabo la identificación y autenticación de los interesados por funcionario público en los servicios y procedimientos en los que resulte necesaria la utilización de sistemas de firma electrónica de los que los interesados carezcan, el funcionario público habilitado deberá disponer de un sistema de firma electrónica admitido por el órgano u organismo público destinatario de la actuación, y que el interesado habrá de identificarse ante el funcionario y prestar consentimiento expreso, debiendo quedar constancia del mismo.

El Registro de Funcionarios Habilitados recoge a los funcionarios que pueden ser habilitados para expedir copias auténticas y presentar electrónicamente solicitudes de los interesados que no estén obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

Ayuda a cumplir con:

—El artículo 12 de la Ley 39/2015: «Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados (...). La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo».

—Y el artículo 27.1 de la Ley 39/2015: «(...) Se deberá mantener actualizado un Registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas que deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación. En este registro o sistema equivalente constarán, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de Registros».

### 5.6. GEISER / ORVE / SIR: Solución de Registro Electrónico

GEISER, ORVE y SIR, son las soluciones propuestas para hacer frente a las obligaciones de contar con un registro electrónico y de eliminar el movimiento de papel internamente.

Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas deberán ser digitalizados por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en los que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

GEISER es una solución integral de registro adecuada para cualquier organismo público, que se presta en modo nube y que proporciona los servicios de Registro Electrónico, Registro Presencial e Intercambio de Registros Internos y Externos, este último, a través de la plataforma del Sistema de Interconexión de Registros (SIR).

Si bien la solución más completa es GEISER, está también ORVE que permite un uso inmediato y más sencillo ya que no requiere cambios internos en la Administración y agiliza, por tanto, el cumplimiento de las nuevas obligaciones legales. No obstante, ORVE tiene menos funcionalidades que GEISER.

ORVE (Oficina de Registro Virtual) es una aplicación en la nube que permite digitalizar y firmar electrónicamente la documentación presentada en la ventanilla de registro por el interesado; enviarla electrónicamente al destino al instante, sea cual sea su ubicación geográfica o nivel de Administración competente; e intercambiar asientos registrales a través del Sistema de Interconexión de Registros (SIR).

Por su parte, el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), es la infraestructura de las Administraciones Públicas que permite el intercambio de Registros, independientemente de las aplicaciones de Registro que se utilicen, siempre y cuando cuenten con la certificación SIR.

Tanto GEISER como ORVE, ayudan a cumplir con el artículo 16 de la Ley 39/2015. Sin embargo, si bien las funcionalidades de GEISER se refieren a todo el artículo 16, ORVE solo garantiza el cumplimiento de los puntos básicos:

«1. Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a estos.

4. Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros».

### 5.7. InSide y Archive: Documento, Expediente y Archivo Electrónico

InSide y Archive son dos herramientas que permiten responder a las necesidades de tramitación electrónica de forma integral.

INSIDE, es un sistema para la gestión de documentos y expedientes electrónicos en fase de tramitación que cumple los requisitos para que ambos puedan almacenarse y/o obtenerse según el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), esquema que establece las normas básicas para el intercambio y almacenamiento de documentos y expedientes electrónicos. Supone la gestión documental íntegramente electrónica de los documentos de la gestión viva del expediente, como paso previo al archivado definitivo de la documentación en un formato interoperable y duradero. Además, integra servicios de Interconexión con la Administración de Justicia y en general, con otras Administraciones.

ARCHIVE, es una aplicación web de archivo definitivo de expedientes y documentos electrónicos, que cumple con el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica. Archive proporciona las herramientas necesarias para la creación por parte de un súper-administrador de un sistema de administración y gestión de Centros de Archivo multi- departamental, así como la integración en Archive de las correspondientes aplicaciones consumidoras y la gestión de los documentos y expedientes electrónicos remitidos por las mismas, así como sus políticas de preservación y gestión del cuadro de clasificación de cada archivo.

Combinadas, estas herramientas te permiten crear e-documentos, e-expedientes y e-archivos.

Ayuda a cumplir con:

—El artículo 17 de la Ley 39/2015: «Cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados [...]».

—Y el artículo 70 de la Ley 39/2015: «[...] Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada».

### 5.8. Plataforma de Intermediación de Datos (PID)

La Plataforma de Intermediación de datos es una infraestructura abierta a todas las Administraciones Públicas para facilitar el intercambio de los datos de los ciudadanos que sean necesarios para la tramitación administrativa. Ofrece servicios de verificación y consulta de datos para que cualquier organismo de la Administración pueda comprobar datos y recopilar documentos sobre el interesado en el procedimiento, trámite o servicio sin necesidad de solicitar la aportación de los correspondientes documentos acreditativos al ciudadano, permitiendo así hacer efectivo el derecho del interesado a no aportar documentos que ya obren en poder de las Administraciones Públicas.

El objetivo del servicio de verificación de datos es la simplificación en la tramitación de los procedimientos administrativos mediante la posibilidad de la validación por medios electrónicos y el cumplimiento efectivo de los derechos del ciudadano.

Ayuda a cumplir con el artículo 28.2 de la Ley 39/2015: «Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración [...], siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso».

[...] Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto».

### 5.9. Notific@: Servicio Compartido de Gestión de Notificaciones

Notific@ es el servicio compartido de gestión de notificaciones que será de uso obligatorio para la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. También está disponible para otras Administraciones Públicas.

La plataforma Notific@ recibe desde los organismos emisores las notificaciones o comunicaciones y, además de aportar otros valores añadidos, las pone a disposición de los destinatarios en la Carpeta Ciudadana, para que puedan comparecer electrónicamente en esta sede, y posteriormente y en función de diversas condiciones parametrizables en origen, las distribuye a través de la Dirección Electrónica Habilitada (DEH) y, en último término en soporte papel.

El servicio de la DEH, que se ha integrado en el Servicio compartido de gestión de notificaciones, proporciona a los interesados un buzón seguro en el que recibirán las comunicaciones y notificaciones administrativas. El uso de la DEH es la vía más rápida para poder cumplir las obligaciones derivadas del nuevo marco jurídico.

Ayuda a cumplir con:

—El artículo 41.1 de la Ley 39/2015: «Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía».

—Y el artículo 43 de la Ley 39/2015: «1. Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo. 4. Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso».

### 5.10. SIA: Sistema de Información Administrativa

El Sistema de Información Administrativa (SIA) es una aplicación cuya función básica es la de actuar como catálogo de información sobre tramitación administrativa, incluyéndose procedimientos administrativos y servicios dirigidos al ciudadano.

Se constituye como un Sistema de Información Integral al ciudadano y plataforma de difusión de trámites así como una herramienta para cubrir las necesidades informativas de las Administraciones.

SIA es actualizado de forma corresponsable por todos los Organismos participantes y los usuarios son gestionados por una red de responsables de cada Departamento.

SIA proporciona un código único para cada procedimiento para poder interoperar con el resto de sistemas horizontales, como por ejemplo Archivo, Notifica, Habilita, Apodera... y además es la fuente de datos para la sección de trámites del Punto de Acceso General (PAG).

Ayuda a cumplir con el artículo 21.4 de la Ley 39/2015: «Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo».

### 5.11. Centro de Transferencia de Tecnología

El Centro de Transferencia de Tecnología es un portal que publica el directorio general de aplicaciones o/y soluciones cuyo objetivo es favorecer la reutilización de herramientas por todas las Administraciones Públicas. Este portal informa de proyectos, servicios, activos semánticos, normativa y soluciones que se están desarrollando en materia de Administración electrónica. Sus principales objetivos son:

—Crear un repositorio común de software y de servicios para su reutilización en las Administraciones Públicas.

—Crear una base de conocimiento común sobre las diversas soluciones técnicas (normativas, servicios, activos semánticos, infraestructura, desarrollos, etc.) en el ámbito de la Administración electrónica.

—Crear un espacio donde se puedan compartir experiencias y cooperar en el ámbito de la administración electrónica.

Ayuda a cumplir con el artículo 158 de la Ley 40/2015:

«Las Administraciones Públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, de conformidad con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Estos directorios deberán ser plenamente interoperables con el directorio general de la Administración General del Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión».



*La Administración General del Estado, mantendrá un directorio general de aplicaciones para su reutilización, prestará apoyo para la libre reutilización de aplicaciones e impulsará el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad».*

Para utilizar estas herramientas referidas es necesario firmar los Convenios que sean necesarios con el Estado y con la Comunidad Autónoma.

Además estas herramientas del Estado deben estar integradas con las Plataformas de la Administración Electrónica que debe disponer cada Ayuntamiento.

#### *Catálogo de servicios de la Administración Digital*

El Catálogo de Servicios de Administración Digital de la Secretaría General de Administración Digital, tiene como objeto difundir los servicios comunes, infraestructuras y otras soluciones que se ponen a disposición de las Administraciones Públicas para contribuir a impulsar el desarrollo de la Administración Digital y mejorar los servicios que se ofrecen a ciudadanos y a empresas, o internamente a los empleados públicos.

—Del Catálogo de estos servicios, destacamos los siguientes:

- CI@ve: Identificación y firma digital del ciudadano frente a las Administraciones Públicas.
- @firma: Plataforma de validación de certificados y firmas.
- SIR. Sistema de Interconexión de Registros. Es la Plataforma que permite el intercambio de asientos electrónicos entre todas las Administraciones Públicas.
- REC. Registro Electrónico Común. Proporciona una vía de presentación para todas aquellas solicitudes, escritos y comunicaciones realizadas por los interesados o representantes y dirigidas hacia la Administración.
- GEISER. Gestión Integral de Servicios de Registros. Es un servicio integral de registro, que permite tanto la gestión en las oficinas de registro de entrada/salida, como la transmisión de asientos entre las oficinas de registro y sus unidades tramitadoras destinatarias finales de la documentación asociada a los asientos registrales.
- ORVE. Oficina de Registro Virtual. Se desarrolló para dar respuesta a las necesidades de mejora y eficiencia de la Administración Pública y el servicio al ciudadano.
- @podera. Registro Electrónico de Apoderamiento (REA). El apoderamiento es una habilitación que los ciudadanos pueden otorgar a terceros para actuar en su nombre en determinados trámites o actuaciones.
- Representa es un servicio que permite disponer de un punto común para la validación de la habilitación e identidad de los profesionales asociados a colectivos de representación de personas físicas o jurídicas. Dicha representación y habilitación permite la tramitación de un procedimiento administrativo en nombre del ciudadano.
- Habilit@Registro de funcionarios habilitados (RFH). Recoge los datos de aquellos funcionarios que están habilitados para actuar en nombre de los ciudadanos frente a la Administración.
- PAG. Punto de Acceso General. Facilita la relación de los ciudadanos con las Administraciones Públicas al ser la puerta de entrada vía Internet a los servicios públicos.
- La Carpeta Ciudadana del Punto de Acceso General es un servicio centrado en el ciudadano que le facilita su relación con las Administraciones Públicas. Permite de una forma ágil y sencilla, acceder a un área personal en la que cualquier ciudadano disponga de toda su información.
- FACE. Punto General de Entrada de las Facturas electrónicas. Facilita la remisión de facturas electrónicas por parte de los proveedores de las Administraciones Públicas.
- PID. Plataforma de Intermediación de Datos. El objetivo de los servicios de verificación y consulta de datos de la plataforma de Intermediación es hacer posible que la Administración valide o consulte los datos necesarios en la tramitación del procedimiento, evitando al ciudadano aportar los documentos acreditativos o fotocopias pertinentes, permitiendo así hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no aportar documentos que hayan sido generados por cualquier Administración.
- SIA. Sistema de Información Administrativa. Contiene la relación de procedimientos y servicios de la AGE, y de todas las Administraciones participantes (Comunidades Autónomas y Entidades Locales).
- DIR3. Directorio Común de Unidades. Es un sistema de información que contiene un inventario estructurado de los órganos administrativos de las Administraciones Públicas y de sus organismos dependientes.
- Notific@. Gestión de notificaciones. La plataforma Notific@ permite concentrar peticiones de emisión de comunicaciones y notificaciones hacia ciudadanos y empresas en un formato común. Actúa como intermediario y gestor de las peticiones.
- InSiDe. Infraestructura y Sistemas de Documentación Electrónica. Es un sistema para la gestión de documentos y expedientes electrónicos que cumple los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad.
- Arhive. Archivo definitivo de expedientes y documentos electrónicos.
- Portal datos.gob.es. Aloja el Catálogo Nacional de datos abiertos que es punto único de acceso a los conjuntos de datos que las Administraciones Públicas ponen a disposición para su reutilización en España.
- CISE—Centro de Interoperabilidad Semántica. Se regula en el esquema de Interoperabilidad como instrumento para la publicación de modelos de datos, con funciones de repositorio, generación de formatos, colaboración y difusión.
- Red Sara (Sistema de aplicaciones y redes para las Administraciones), es un conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que conecta las redes de las AAPP españolas e Instituciones europeas facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios que desde ella se ofrecen.

## **6. EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA IMPLANTACION DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LAS ENTIDADES LOCALES**

El papel que juegan las Diputaciones Provinciales en la implantación de la Administración Electrónica en los municipios es fundamental.

El artículo 70 bis.3) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (introducido por el apartado 3 del artículo primero de la Ley 57/2013, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local), dispone:

*«Asimismo, las Entidades Locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.*



*Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado».*

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos( ya derogada) en su artículo 6, se reconocía a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

Y en su Disposición Final Tercera. 4º disponía: *«En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos».*

La nueva definición de competencias provinciales establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, a partir de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introduce una innovación esencial en relación con la implantación de la Administración Electrónica en los municipios, al atribuir a las Diputaciones Provinciales, en la nueva redacción dada al artículo 36 de la Ley 7/1985, como competencia propia: *«La prestación de los servicios de Administración Electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes».*

No es un reto sencillo implantar la Administración Electrónica en todos los municipios con el objeto de que puedan relacionarse principalmente por medios electrónicos con los ciudadanos y con las Administraciones Públicas, todos sabemos que hay municipios muy pequeños que no cuentan con medios adecuados para ello. Es fundamental en esta tarea el papel de las Diputaciones Provinciales, para que el 2 de octubre de 2020, todos los municipios cumplan con todas las obligaciones que marca la normativa.

Muchas son las Diputaciones Provinciales que hace tiempo que han apostado por la Administración Electrónica, estableciendo mecanismos de apoyo y cooperación con los municipios para que implanten la Administración Electrónica, en los plazos que marca la Ley. Se han destinado fondos para ello, se han aprobado planes de acción y se está dotando a los municipios de las herramientas necesarias para dicha implantación.

Se han impartido charlas por parte de muchas Diputaciones Provinciales, para cargos públicos y personal de los Ayuntamientos, para dar a conocer, que es la Administración Electrónica, las obligaciones que impone la nueva normativa en materia electrónica, y las ventajas que supondrá la Administración Electrónica para la Administración Local, empresas y ciudadanos.

## **7. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

### *1. ¿Qué es y para qué se utiliza la Administración electrónica?*

La Administración Electrónica es la nueva forma de relación entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, y entre estas últimas, realizadas mediante tecnologías de la información y de las telecomunicaciones. Para el uso de la Administración Electrónica es necesario estar en posesión del certificado digital que emite la FNMT o el DNI Electrónico.

### *2. ¿Cuáles son los aspectos más destacados en materia de Administración Electrónica que introducen las Leyes 39/2015 y 40/2015?*

- Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- Derechos del interesado en el procedimiento administrativo.
- Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.
- Asistencia al interesado en la utilización de los medios electrónicos.
- Registros electrónicos de apoderamientos.
- Registro de funcionarios habilitados (RFH).
- Sistemas de identificación de los interesados y mecanismos de firma electrónica.
- Tramitación electrónica de los expedientes.
- Notificaciones electrónicas.
- Documentos electrónicos.
- Punto de Acceso General.
- Registro Electrónico General.
- Archivo electrónico.
- Oficinas para la asistencia en materia de Registros.

### *3. ¿Qué obligaciones digitales con las nuevas Leyes 39 y 40/ 2015, son exigibles en este momento para los municipios y cuales son a fecha 2 de octubre de 2020?*

- Ya es exigible:
  - Derecho y obligación del ciudadano a relacionarse electrónicamente con la Administración.
  - Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados que así lo soliciten dentro de los límites de la Ley.
  - Obligación de digitalizar la documentación en papel.
  - Obligación de realizar copias auténticas.
  - Obligación de todas las Administraciones de no requerir documentos aportados por los interesados, elaborados por las Administraciones Públicas o documentos originales.
    - Notificación electrónica como medio preferente.
    - Obligación de tramitar el expediente electrónicamente.

Será exigible a partir del 2 de octubre de 2020:

- Registro electrónico de apoderamientos.
- Registro electrónico.
- Registro de empleados públicos habilitados.
- Archivo único electrónico.
- Punto de acceso general electrónico de la Administración.

La Disposición Transitoria Cuarta de LPAC. Régimen transitorio de los Archivos, Registros y Punto de Acceso General, dispone:

«Mientras no entren en vigor las previsiones relativas al Registro electrónico de apoderamientos, Registro electrónico, Punto de acceso general electrónico de la Administración y Archivo único electrónico, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones».

#### 4. ¿Deben disponer de un Registro Electrónico de Apoderamientos las Entidades Locales?

Sí, las Entidades Locales deben disponer de un Registro electrónico general de apoderamientos, en el que deberán inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados apud acta, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas. También deberá constar el bastanteo realizado del poder.

#### 5. ¿Qué es la firma electrónica?

La firma electrónica es un conjunto de datos asociados a un documento que permite identificar al firmante y vincularlo al documento como si se tratara de la firma manuscrita. La firma electrónica con certificado electrónico garantiza, además, la integridad de los documentos firmados.

#### 6. ¿Qué es un certificado electrónico?

Es un fichero electrónico que contiene un conjunto de datos que permiten identificar al propietario. Con un certificado electrónico se puede intercambiar información con otras personas y entidades de una manera segura, y firmar electrónicamente datos para comprobar la procedencia y la integridad.

#### 7. ¿Qué es el Documento Nacional de Identidad Electrónico?

El Documento Nacional de Identidad Electrónico es el documento que acredita física y digitalmente la identidad personal de su titular y permite la firma electrónica de documentos.

#### 8. ¿Qué sistemas de identificación electrónica pueden utilizar los interesados en sus relaciones con las Administraciones Públicas?

La Ley 39/2015 en sus artículos 9 y 10 establece que los interesados podrán identificarse y firmar electrónicamente ante las Administraciones Públicas.

Existen varios sistemas: DNI-e, certificado electrónico, etc.

El sistema Cl@ve es un sistema orientado a unificar y simplificar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Su objetivo principal es que el ciudadano pueda identificarse ante la Administración mediante claves concertadas (usuario más contraseña), sin tener que recordar claves diferentes para acceder a los distintos servicios.

Cl@ve complementa los actuales sistemas de acceso mediante DNI-e y certificado electrónico, y ofrece la posibilidad de realizar firma en la nube con certificados personales custodiados en servidores remotos.

Se trata de una plataforma común para la identificación, autenticación y firma electrónica, un sistema interoperable y horizontal que evita a las Administraciones Públicas tener que implementar y gestionar sus propios sistemas de identificación y firma, y a los ciudadanos tener que utilizar métodos de identificación diferentes para relacionarse electrónicamente con la Administración.

#### 9. ¿Como se identifican las Administraciones Públicas?

Las Administraciones Públicas podrán identificarse mediante el uso de un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.

#### 10. ¿Quiénes están obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones?

Están obligados los siguientes sujetos:

- a) Las personas jurídicas.
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Reglamentariamente las Administraciones Públicas podrán establecer otros sujetos con obligación de mantener relación electrónica con ellas.

#### 11. ¿Debe haber un Registro Electrónico General en cada Administración?

Sí, en el plazo máximo del 2 octubre de 2020, cada Administración deberá disponer de un Registro Electrónico General en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad, vinculado o dependiente de esta. También se podrá anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

Los Registros electrónicos de todas las Administraciones deberán ser plenamente interoperables.

El Registro electrónico permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas; y se regirá a efectos de cómputo de plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso.

#### 12. ¿Cuáles son las funciones que deben desempeñar las Oficinas para la Asistencia en materia de registros?

Las Oficinas de registro se transforman en Oficinas de Asistencia en materia de registros. En estas nuevas oficinas, las personas serán asistidas por un funcionario para realizar sus trámites por vía electrónica.

Destacan las siguientes funciones:

- Identificación de los interesados en el procedimiento.
- Otorgar apoderamiento por comparecencia.
- Ayudar en la iniciación de un procedimiento, y facilitar código de identificación del órgano, centro o unidad administrativa.
- Asistencia en la identificación y firma electrónica.
- Practicar notificaciones.
- Digitalización, copias auténticas y registro.

*13. ¿Qué es el Registro de funcionarios habilitados?*

El Registro de Funcionarios Habilitados recoge a los funcionarios que pueden ser habilitados para expedir copias auténticas y presentar electrónicamente solicitudes de los interesados que no estén obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

*14. ¿Qué es un documento electrónico?*

Es todo contenido almacenado en formato electrónico, en particular, texto o registro sonoro, visual o audiovisual.

*15. ¿Qué es una notificación electrónica?*

La notificación electrónica o telemática (llamada así indistintamente, si bien estas dos palabras no son exactamente sinónimas) se puede definir como aquella efectuada por medios electrónicos y que pone fin a un procedimiento electrónico, bien porque el interesado está obligado a ello, bien porque así lo haya manifestado expresamente un interesado que no esté obligado por Ley o Reglamento a comunicarse con la Administración por medios electrónicos.

*16. ¿Tiene el ciudadano derecho a presentar la documentación en papel?*

Sí, con carácter general el interesado como persona física no incluida entre los colectivos del artículo 14.2 de la Ley 39/2015, tiene derecho a presentar su solicitud en papel y corresponde a la Administración Pública su conversión a formato electrónico, a través de las oficinas de asistencia en materia de registros.

Por otro lado la Administración Pública deberá asistir en la utilización de los mecanismos electrónicos al interesado (persona física no obligada) que así lo solicite.

*17. ¿Cuándo deben las Administraciones Públicas notificar al interesado en formato papel?*

Cuando las notificaciones estén dirigidas a las personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones. En esos casos, deberá practicarse simultáneamente la notificación por la vía electrónica y, además, en soporte papel.

*18. ¿Cómo se practicarán las notificaciones?*

Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

No obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.
- b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
- b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

*19. ¿Dónde puede el interesado acceder a sus notificaciones?*

Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde:

- a) El Punto de Acceso General (PAG) electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.
- b) Sede electrónica de la Administración notificante.
- c) Dirección Electrónica Habilitada Única (DEHU).
- d) Mediante comparecencia espontánea del interesado.

*20. ¿Dónde estarán disponibles para el interesado las notificaciones de las Administraciones Públicas que reciba en formato papel?*

Todas las notificaciones que se practiquen en papel deben ser puestas a disposición del interesado en la Sede Electrónica de la Administración actuante y en el Punto de Acceso General (PAG), para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria.

*21. ¿Puede un interesado que ha elegido expresamente ser notificado por medios electrónicos cambiar de opinión?*

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

*22. ¿Qué se puede hacer a través de la Sede Electrónica?*

Se puede acceder a los servicios y realizar trámites de forma electrónica. Los trámites y procedimientos que pueden gestionarse por este medio irán incorporándose progresivamente a la Sede Electrónica y a ellos se podrá acceder desde el Catálogo de Procedimientos.

23. *¿Es lo mismo «página web» que «Sede electrónica»?*

No, la página web contiene también información sin necesidades de autenticación, mientras que la Sede electrónica es un sitio seguro donde se realizan trámites electrónicos mediante la correspondiente autenticación. No obstante, cuando se accede a la página de inicio de la Sede o a sus contenidos generales se accede sin necesidad de identificación, pero esta será necesaria si se desea acceder a los trámites electrónicos en los que se exija.

24. *¿Es obligatorio el Archivo electrónico?*

Sí, cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable.

25. *¿Es obligatorio aprobar una Ordenanza para implantar la administración electrónica?*

No es obligatorio, pero es conveniente para adaptar la Ley a las peculiaridades organizativas y de funcionamiento del Ayuntamiento.

26. *¿Puede el Pleno y la Junta de Gobierno de una Entidad Local, celebrar sus sesiones por medios electrónicos?*

Los nuevos artículos 17.1 y 18.1 LRJSP pretenden *generalizar los medios electrónicos* en la convocatoria, celebración y actas de las sesiones de los órganos colegiados. Esta previsión no puede aplicarse a los órganos colegiados de las Entidades Locales, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Vigésimoprimera de la Ley 40/2015. Órganos Colegiados de Gobierno.

*«Las disposiciones previstas en esta Ley relativas a los órganos colegiados no serán de aplicación a los órganos Colegiados del Gobierno de la Nación, los órganos colegiados de Gobierno de las Comunidades Autónomas y los órganos colegiados de gobierno de las Entidades Locales».*



## **CAPÍTULO 7**

# **PROTECCIÓN DE DATOS**





## 7. Protección de datos de carácter personal

Vicenta Colás Gil

Secretaría-Interventora del Servicio Cuarto Espacio de la Diputación Provincial de Zaragoza

### SUMARIO

1. Introducción.
2. Normativa.
3. La Protección de datos de carácter personal en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.
4. La Agencia Española de Protección de Datos.
5. El nuevo Reglamento General de Protección de Datos.
6. El Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales.
7. La Videovigilancia.
8. El Real Decreto-Ley 5/2018, de 27 de julio, de medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos.
9. Preguntas habituales sobre protección de datos.

### 1. INTRODUCCIÓN

En nuestra sociedad, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación nos permiten estar conectados en todo momento, pero también abren la puerta a nuevas amenazas e injerencias en nuestra privacidad.

Esta irrupción de las nuevas tecnologías está provocando que los ciudadanos veamos con frecuencia que algunos de nuestros derechos fundamentales se ven lesionados por personas que utilizan dichas tecnologías en su propio beneficio, aprovechando el desconocimiento de las mismas por parte de los interesados.

Los aspectos que se están viendo más afectados por este avance tecnológico es la utilización por parte de empresas y Administraciones Públicas de los datos personales de sus usuarios, como herramienta para descubrir sus perfiles, conocer sus ideas... etc., en definitiva, controlar en cierta forma nuestras actividades cotidianas.

El Legislador y los Tribunales, que velan por la protección de los derechos fundamentales de las personas físicas, tanto en el ámbito europeo, como en el español, frente a esta amenaza, se han esforzado para que dicha protección sea efectiva, para la cual se ha considerado que el derecho a la protección de datos de carácter personal «*es un nuevo derecho fundamental*».

El derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal es el resultado de una paulatina construcción constitucional, legislativa y, sobre todo, jurisprudencial.

Hoy liberado ya de su congénita servidumbre respecto de la protección de la intimidad, el derecho a la protección de datos de carácter personal se configura por fin como un derecho fundamental autónomo. Constituye el derecho fundamental característico de esa faceta del mundo social que comúnmente llamamos Sociedad de la Información, en la que opera como «*un elemento constitutivo de la libertad del ciudadano*».

La protección de datos puede ser considerada «*el nuevo derecho fundamental del siglo XXI*».

La consagración de este derecho después de que se promulga la Constitución Española, se produce con la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre.

Hasta llegar a considerar la protección de datos como un derecho fundamental e independiente, no ha sido fácil, los primeros problemas suscitados en el tema se solucionaban con el «derecho a la intimidad», hasta que se forjó el derecho actual.

El derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, persigue garantizar a la persona nacional o extranjera el poder de control sobre sus datos personales, sobre su uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para su dignidad y sus derechos, así como para oponerse a cualquier reconstrucción, conocida o no, de su identidad, su comportamiento o su ideología y su opinión a partir de sus datos personales por quien los posea.

Ha sido el Tribunal Constitucional quien ha considerado que en el apartado 4 del artículo 18<sup>110</sup> de la Constitución Española se garantiza un nuevo derecho fundamental «*El derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal*» (STC 292/2000).

El derecho a la protección de datos consiste en un poder sobre el uso del dato revelado, poniendo a disposición del afectado la facultad de controlar ese uso y el destino del dato que revela a un tercero con el fin de atajar el uso fraudulento o el tráfico ilegal de sus datos personales, e incluso cualquier evaluación de su persona que se haga a partir de ellos, si la obtención, el almacenamiento y el tratamiento de esos datos se ha hecho sin su conocimiento y consentimiento.

El derecho a la protección de datos garantiza a los individuos un poder de disposición sobre esos datos, e impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías; y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o la divulgación indebidos de dicha información.

---

<sup>110</sup> Art. 18.4 CE «La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos».

La Agencia Española de Protección de Datos, describe el derecho a la Protección de datos en su Guía del Derecho Fundamental a la Protección de Datos de Carácter Personal como: «*El derecho fundamental a la protección de datos reconoce al ciudadano la facultad de controlar sus datos personales y la capacidad para disponer y decidir sobre los mismos*».

La protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos personales es un derecho fundamental. El artículo 8, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el artículo 16, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establecen que toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

La nueva reforma de la legislación sobre protección de datos pretende garantizar que los ciudadanos tengan el control de su información personal en el mundo digital.

El objeto de este derecho fundamental es la protección de los datos de carácter personal.

Por este motivo nos preguntamos: ¿qué es un dato de carácter personal?

—Es la información relativa a una persona que permita su identificación.

—En palabras de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de *Datos de Carácter Personal*: «*Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables*» (artículo 3.a).

—En un sentido más amplio: «*Toda información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables*» (artículo 5 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal).

—Definición que da el Reglamento General de Protección de Datos: Datos personales: Toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»). Se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.<sup>111</sup>

## 2. NORMATIVA

En el ámbito de las Administraciones Públicas, que manejan cantidades ingentes de datos personales, la transmisión de los mismos entre dichas Administraciones podría dar lugar a la creación de *una gran base de datos que permitiera conocer con gran exactitud los perfiles de los ciudadanos*, lo que supondría una grave carencia de libertad de los mismos.

De ahí la importancia que las Administraciones Públicas sean muy escrupulosas en el respeto a la normativa existente en materia de protección de datos de carácter personal.

La legislación de protección de datos de carácter personal surgió como medida para frenar el imparable uso y abuso que se hace de los datos de carácter personal de las personas físicas y que se ha potenciado, aun más, a través del uso de las nuevas tecnologías, como el INTERNET. Se puede consultar en la página web de la Agencia Española de Protección de Datos (<http://www.agpd.es>):

1. Normativa europea, estatal y autonómica.

2. Instrucciones de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD).

3. Resoluciones de la AEPD.

4. Recomendaciones de la AEPD.

5. Sentencias del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia, Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas, de la Audiencia Nacional.

Vamos a destacar:

—La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD). A partir del 25 de mayo de 2018, es aplicable el RGPD, este desplaza los preceptos de esta Ley que no resulten conformes con el régimen que el mismo establece.

—El Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que sea aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (RLOPD). A partir del 25 de mayo de 2018, es aplicable el RGPD, este desplaza los preceptos de este Real Decreto, que no resulten conformes con el régimen que el mismo establece.

—El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD).

• El RGPD se aprobó en el mes de abril de 2016 y entró en vigor el 25 de mayo de 2016. Es aplicable desde el 25 de mayo de 2018.

• El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD):

—Se encuadra en la reforma normativa realizada por la Unión Europea con el objetivo de garantizar unos estándares de protección de datos elevados y adaptados a la realidad digital del mundo actual.

—Moderniza la normativa europea sobre protección de datos y unifica las legislaciones de los Estados miembros.

—Es una norma directamente aplicable a todos los Estados miembros.

—Modifica algunos aspectos del régimen actual y contiene nuevas obligaciones.

—El Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, que tiene por objeto:

a) Adaptar el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, y completar sus disposiciones.

El derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución, se ejercerá con arreglo a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 y en esta ley orgánica.

b) Garantizar los derechos digitales de la ciudadanía conforme al mandato establecido en el artículo 18.4 de la Constitución.

—El Real Decreto-Ley 5/2018, de 27 de julio, de medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos.

111 El RGPD es aplicable desde el 25 de mayo de 2018

### 3. LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL EN LA LEY ORGÁNICA 15/1999, DE 13 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL Y EN EL REAL DECRETO 1720/2007, DE 21 DE DICIEMBRE

La normativa a la que nos vamos a referir en este apartado de una manera breve es la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), y el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (RLOPD).

Es importante tener en cuenta que desde el 25 de mayo de 2018, se aplica el nuevo Reglamento General de Protección de Datos.

La plena aplicación del RGPD implica que hayan de considerarse desplazadas por el aquellas disposiciones de Derecho interno que no resulten conformes con el régimen que el mismo establece. Así sucederá con muchos de los preceptos de la LOPD y el RLOPD.

El RGPD supone una profunda modificación del régimen vigente en materia de protección de datos, no solo desde el punto de vista sustantivo y de cumplimiento por los sujetos obligados, sino particularmente en lo que afecta a la actividad de supervisión por parte de las autoridades de control que el mismo regula.

#### 3.1. La LOPD. Objeto y Ámbito de aplicación

La Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), adaptó nuestro ordenamiento a lo dispuesto por la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, derogando a su vez a la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal (LORTAD).

##### 3.1.1. Objeto de la LOPD

Tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar.

Además comprende el tratamiento automatizado y el no automatizado de los datos de carácter personal.

##### 3.1.2. Ámbito de aplicación

###### 3.1.2.1. Ámbito objetivo.

La LOPD es aplicable a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado.

—Están excluidos de la LOPD:

- Los ficheros mantenidos por personas físicas en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas.
- Los ficheros sometidos a la normativa sobre protección de materias clasificadas.
- Los ficheros establecidos para la investigación del terrorismo y de formas graves de delincuencia organizada.

—Se regirán por sus disposiciones específicas:

- Los ficheros regulados por la legislación de régimen electoral.
- Ficheros exclusivamente estadísticos.
- Fuerzas armadas.
- Registro Civil y Registro de penados y rebeldes.
- Los procedentes de imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de videocámaras por las fuerzas y Cuerpos de seguridad.

###### 3.1.2.2. Ámbito espacial.

—Se regirá por la LOPD todo tratamiento de datos de carácter personal:

- Cuando el tratamiento sea efectuado en territorio español en el marco de la actividad de un establecimiento del responsable del tratamiento.
- Cuando al responsable del tratamiento no establecido en territorio español, le sea de aplicación la legislación española en aplicación de normas de Derecho Internacional Público.

• Cuando el responsable de tratamiento no esté establecido en territorio de la Unión Europea y utilice el tratamiento de los datos medios situados en territorio español, salvo que se utilicen únicamente con fines de tránsito.

###### 3.1.2.3. Ámbito subjetivo.

La LOPD trata de proteger los derechos fundamentales y las libertades públicas y en particular el derecho a la intimidad y el honor de las personas físicas.

#### 3.2. El Real Decreto 1720/ 2007, de 21 de diciembre, por el que sea aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal

Viene a abarcar el ámbito tutelado anteriormente por los Reales Decretos 1332/1994, de 20 de junio, y 994/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal, teniendo en cuenta la necesidad de fijar criterios aplicables a los ficheros y tratamientos de datos personales no automatizados.

Este Reglamento comparte con la LOPD la finalidad de hacer frente a los riesgos que para los derechos de la personalidad pueden suponer el acopio y tratamiento de datos personales.

Tiene por objeto el desarrollo de la LOPD.

Una de las novedades es la aplicación de las medidas de seguridad a los ficheros en papel.

#### 3.3. Los Principios de la protección de datos de carácter personal

En la LOPD se enumeran los principios de la protección de datos de carácter personal en el título II. De estos principios se derivan una serie de derechos para las personas afectadas.

—Los principios de la protección de datos son los siguientes:

### 3.3.1. Calidad de los datos

Los datos recogidos serán adecuados, pertinentes y no excesivos atendiendo a la finalidad para la que han sido recabados.

Los datos de carácter personal:

—No podrán usarse para finalidades incompatibles para las que fueron recogidas.

—Serán exactos y puestos al día.

—Serán cancelados cuando dejen de ser necesarios y cuando no sean exactos o estén incompletos.

—No se podrán recoger los datos por medios fraudulentos, desleales o ilícitos, salvo que se mantengan para valores históricos, científicos o estadísticos, una vez que dejen de ser útiles para la función requerida no podrán ser conservados.

—Los datos de carácter personal serán tratados de forma que permitan el ejercicio del derecho de acceso, en tanto no proceda su cancelación.

El RLOPD, introduce algunas novedades importantes en relación con este principio:

—La consideración de datos exactos, si son obtenidos del interesado.

—La posibilidad de cancelar o sustituir datos inexactos o incompletos en un plazo de diez días, desde que se tenga constancia del hecho.

—La obligación de comunicar en el mismo plazo (10 días) los datos que han sido objeto de cesión, para proceder a su rectificación o cancelación.

—Introduce el término «bloqueo» de los datos para un fin concreto y un tiempo determinado (en caso de responsabilidades jurídicas o contractuales) tras el cual deberán suprimirse.

### 3.3.2. Derecho a la información en la recogida de datos

Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco:

—De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de estos y de los destinatarios de la información.

—Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.

—De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.

—De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

—De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

Este deber de información deberá llevarse a través de un medio que permita acreditar su cumplimiento, debiendo conservarse mientras persista el tratamiento de los datos del afectado.

Cuando se utilicen cuestionarios o impresos para la recogida de datos, se harán constar estas advertencias.

La normativa diferencia entre dos situaciones: que los datos se recojan directamente del interesado o no. En el primero de los casos, el deber de información deberá realizarse con carácter previo a la recogida de los datos personales. Si los datos de carácter personal no han sido recabados del interesado deberá ser informado por el responsable del fichero, en el plazo de tres meses a contar desde el momento del registro de los datos, del contenido del tratamiento, de la procedencia de los datos, de la existencia del fichero, su finalidad, de la posibilidad de ejercitar los derechos, de la identidad y dirección del responsable.

*Por último hemos de mencionar una excepción de conformidad con lo señalado en el artículo 24 de la LOPD: «Lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 5 no será aplicable a la recogida de datos cuando la información al afectado o cuando afecte a la Defensa Nacional, a la seguridad pública o a la persecución de infracciones penales».*

### 3.3.3. Consentimiento del afectado

El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado.

No será necesario en los siguientes casos:

—Cuando se recojan para el ejercicio de funciones propias de la Administración Pública en el ámbito de sus competencias.

—Cuando sean necesarios para la realización de un contrato o precontacto.

—Cuando tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado.

—Cuando se recojan de fuentes accesibles al público.

El consentimiento podrá ser revocado cuando exista causa justificada para ello y no se le atribuyan efectos retroactivos.

En los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y en tanto que una Ley no disponga lo contrario, el afectado podrá oponerse al tratamiento, siempre que existan motivos fundados y legítimos relativos a una determinada situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado.

La forma en que el interesado debe manifestar o no su consentimiento, para que sea aceptado legalmente, debe cumplir los siguientes requisitos:

—Libre.

—Específico.

—Informado.

—Inequívoco.

Los tipos de consentimiento que reconoce la LOPD, son:

—Tácito. Cuando el titular de los datos personales no hace ninguna manifestación, ni a favor ni en contra. Se acepta este tipo de consentimiento salvo en los supuestos en los que se exige una declaración o manifestación expresa del consentimiento.

—Expreso. Cuando si existe del titular de los datos de carácter personal la manifestación que acepta el tratamiento de sus datos. Puede darse por escrito, verbalmente, mediante comunicación telemática o por cualquier otro medio.

El RLOPD, en su artículo 14 regula la forma de recabar el consentimiento. El responsable del tratamiento podrá solicitar el consentimiento del interesado a través del procedimiento establecido en este artículo, salvo que la Ley exija al mismo la obtención del consentimiento expreso para el tratamiento de los datos.

El responsable debe dirigirse al interesado o afectado informándole del tratamiento de los datos y de su finalidad, así como de las condiciones en las que se va a realizar. El afectado dispone de un plazo de 30 días para manifestar su negativa al tratamiento. Se le advierte que en caso de no pronunciarse a tal efecto se entenderá que consiente el tratamiento de sus datos de carácter personal.

El responsable del fichero tiene la obligación de facilitar al interesado un medio sencillo y gratuito para manifestar su negativa a tratamiento de datos. Ejemplos: envío prefranqueado, servicios de atención al público puestos a disposición para tal fin, llamada un número de teléfono gratuito.

Así mismo en el apartado 5 del artículo 14 del RLOPD, señala: «Cuando se solicite el consentimiento del interesado a través del procedimiento establecido en este artículo, no será posible solicitarlo nuevamente respecto de los mismos tratamientos y para las mismas finalidades en el plazo de un año a contar de la fecha de la anterior solicitud».

El RLOPD en su artículo 15, hace referencia a la solicitud del consentimiento en el marco de una relación contractual para fines no relacionados directamente con la misma, en estos caso el responsable del tratamiento está obligado a habilitar una casilla para que el afectado exprese de forma explícita su negativa al tratamiento o comunicación de datos ajenos a la naturaleza del contrato.

EL artículo 17 del RLOPD recoge los medios y actuaciones mediante los cuales el titular de los datos puede revocar su consentimiento y en que plazos.

#### 3.3.4. Consentimiento para el tratamiento de menores de edad

Podrá procederse al tratamiento de los datos de los mayores de catorce años con su consentimiento, salvo en aquellos casos en los que la Ley exija para su prestación la asistencia de los titulares de la patria potestad o tutela. En el caso de los menores de catorce años se requerirá el consentimiento de los padres o tutores.

#### 3.3.5. Datos especialmente protegidos

Sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias.

Los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual solo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una Ley o el afectado consienta expresamente.

Quedan prohibidos los ficheros creados con la finalidad exclusiva de almacenar datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial o étnico, o vida sexual.

Los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas solo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones Públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras.

Podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal referidos (especialmente protegidos) cuando resulte necesario para la prevención o para el diagnóstico médico, la prestación de asistencia sanitaria o tratamientos médicos o la gestión de servicios sanitarios, siempre que se realice por un profesional sanitario sujeto al secreto profesional o por otra persona sujeta asimismo a una obligación equivalente de secreto y cuando sea necesario para salvaguardar el interés vital del afectado o de otra persona, en el supuesto de que el afectado esté física o jurídicamente incapacitado para dar su consentimiento.

#### 3.3.6. Datos relativos a la salud

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo de la 11 LOPD sobre la cesión, las instituciones, centros sanitarios, y los profesionales podrán proceder al tratamiento de los datos de carácter personal relativos a la salud de las personas que a ellos acudan o hayan de ser tratados en los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal o autonómica sobre sanidad.

Para la cesión de datos es preciso el consentimiento del afectado salvo los supuestos previstos en el artículo 11.2 f) de la LOPD (solucionar urgencias o estudios epidemiológicos).

#### 3.3.7. Seguridad de los datos

El responsable del fichero, y, en su caso, el encargado del tratamiento deberán adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural.

No se registrarán datos de carácter personal en ficheros que no reúnan las condiciones que se determinen por vía reglamentaria con respecto a la integridad y seguridad y a los centros de tratamiento, locales, equipos, sistemas y programas.

#### 3.3.8. Deber de secreto

El responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aun después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo.

#### 3.3.9. Comunicación de datos

Por comunicación o cesión de datos se entiende toda aquella información que se revela a un tercero distinto del afectado.

Los datos de carácter personal objeto del tratamiento solo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

No será preciso:

- Cuando se autorice en una Ley.
- Cuando se trate de datos recogidos de fuentes accesibles al público.
- Cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica.
- Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales o el Tribunal de Cuentas, etc.
- Cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.
- Cuando la cesión de datos de carácter personal relativos a la salud sea necesaria para solucionar una urgencia que requiera acceder a un fichero o para realizar los estudios epidemiológicos en los términos establecidos en la legislación sobre sanidad estatal o autonómica.

Será nulo el consentimiento, cuando la información que se facilite al interesado no le permita conocer la finalidad a que destinarán los datos. El consentimiento para la comunicación de los datos de carácter personal tiene también un carácter de revocable.

Aquel a quien se comuniquen los datos de carácter personal se obliga a la observancia de las disposiciones de la Ley.

Si la comunicación se efectúa previo procedimiento de disociación, no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores.

#### *3.3.10. Acceso a los datos por cuenta de terceros*

No se considerará comunicación de datos el acceso de un tercero a los datos cuando dicho acceso sea necesario para la prestación de un servicio al responsable del tratamiento.

Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento.

En el caso de que el encargado del tratamiento destine los datos a otra finalidad, los comunique o los utilice incumpliendo las estipulaciones del contrato, será considerado también responsable del tratamiento, respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido personalmente.

Estos principios referidos, han sido objeto de modificación por el nuevo Reglamento General de Protección de Datos, el cual es de plena aplicación desde el 25 de mayo de 2018. Además añade nuevos principios. Todo ello será objeto de posterior estudio en el apartado correspondiente del RGPD.

### **3.4. Los Derechos de las personas<sup>112</sup>**

En función de los principios que hemos visto enumerados con anterioridad emergen una serie de derechos para las personas. Estos pueden colisionar con otros derechos igualmente legítimos.

Nuestro ordenamiento jurídico prevé los cauces necesarios para la tutela de todos los derechos, y asimismo articula los mecanismos para la ponderación de los mismos en caso de colisión entre ellos.

Vamos a señalar los derechos de las personas en relación con el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal que se recogen en la LOPD:

#### *3.4.1. Impugnación de valoraciones*

Los ciudadanos tienen derecho a no verse sometidos a una decisión con efectos jurídicos, sobre ellos o que les afecte de manera significativa, que se base únicamente en un tratamiento de datos destinados a evaluar determinados aspectos de su personalidad.

#### *3.4.2. Derecho de consulta al Registro General de Protección de Datos*

Cualquier persona podrá conocer, recabando a tal fin la información oportuna del Registro General de Protección de Datos, la existencia de tratamientos de datos de carácter personal, sus finalidades y la identidad del responsable del tratamiento.

El Registro General será de consulta pública y gratuita.

#### *3.4.3. Derecho de información*

El derecho de información, previo al tratamiento de los datos de carácter personal, es uno de los derechos básicos y principales contenidos en la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Si se van a registrar y tratar datos de carácter personal, será necesario informar previamente a los interesados, a través del medio que se utilice para la recogida, de modo expreso, preciso e inequívoco:

—De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de estos y de los destinatarios de la información.

—Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.

—De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.

—De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

—De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

Cuando se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán en los mismos, en forma claramente legible, las referidas advertencias.

#### *3.4.4. Derecho de acceso*

El derecho de acceso reconoce al ciudadano el que pueda controlar por sí mismo el uso que se hace de sus datos personales, y en particular, el derecho a obtener información sobre si estos están siendo objeto de tratamiento y, en su caso, la finalidad del mismo, así como la información disponible sobre el origen de dichos datos y las comunicaciones realizadas o previstas de los mismos.

Su ejercicio es personalísimo, por lo que solo podrá solicitarlo la persona interesada, quién deberá dirigirse a la empresa u organismo público del que sabe o presume que tiene sus datos, pudiendo optar por visualizarlos directamente en pantalla u obtenerlos por medio de escrito, copia, fotocopia o cualquier otro sistema adecuado al tipo de fichero de que se trate.

El responsable del fichero deberá resolver sobre lo solicitado en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud. También deberá hacerlo aunque no disponga de datos del afectado. Si transcurrido dicho plazo, la solicitud no ha sido atendida adecuadamente, el interesado podrá dirigirse a la Agencia Española de Protección de datos(AEPD) con copia de la solicitud cursada y de la contestación recibida (si existiera), para que esta a su vez se dirija a la oficina designada con el objetivo de hacer efectivo el ejercicio de ese derecho.

El derecho de acceso no puede ser ejercitado en intervalos inferiores a 12 meses, salvo que se acredite un interés legítimo.

El interesado solo podrá acceder a la información pretendida si se trata de información sobre sus datos personales, pero no de información de terceros. Antes de dirigirse a la Agencia, deberá hacerlo ante la empresa u organismo responsable/titular del fichero donde estén sus datos.

---

112 En la página web de la AEPD. Se facilita modelos para el ejercicio de los derechos de las personas:- Ejercicio ante el responsable del fichero. - Solicitud de tutela ante la AGPD. - Instrucciones para la cumplimentación de los formularios.



### 3.4.5. Derecho de rectificación

El derecho de rectificación reconoce al ciudadano el que pueda defender su privacidad controlando por sí mismo el uso que se hace de sus datos personales, y en particular, el derecho a que estos se modifiquen cuando resulten inexactos o incompletos.

Su ejercicio es personalísimo, por lo que solo podrá solicitarlo la persona interesada, quién deberá dirigirse a la empresa u organismo público que sabe o presume que tiene sus datos, indicando a qué datos se refiere y la corrección que se solicita, y aportando al efecto la documentación que lo justifique.

El responsable del fichero deberá resolver sobre lo solicitado en el plazo máximo de diez días a contar desde la recepción de la solicitud. También deberá hacerlo aunque no disponga de datos del afectado. Transcurrido el plazo sin que de forma expresa se responda a la petición o esta sea insatisfactoria, el interesado podrá interponer la correspondiente reclamación de tutela ante la Agencia Española de Protección de Datos, acompañando la documentación acreditativa de haber solicitado la rectificación de datos ante la entidad de que se trate.

Antes de dirigirse a la Agencia, deberá hacerlo ante la empresa u organismo responsable/titular del fichero donde estén sus datos.

### 3.4.6. Derecho de cancelación

El derecho de cancelación reconoce al ciudadano el que pueda defender su privacidad controlando por sí mismo el uso que se hace de sus datos personales, y en particular, el derecho a que estos se supriman cuando resulten inadecuados o excesivos.

Su ejercicio es personalísimo, por lo que solo podrá solicitarlo la persona interesada, quién deberá dirigirse a la empresa u organismo público que sabe o presume que tiene sus datos, indicando a qué datos se refiere, y aportando al efecto a documentación que lo justifique.

El responsable del fichero deberá resolver sobre la solicitud de cancelación en el plazo máximo de diez días a contar desde la recepción de la solicitud. Deberá hacerlo aunque no disponga de datos del afectado. Transcurrido el plazo sin que de forma expresa se responda a la petición o esta sea insatisfactoria, el interesado podrá interponer la correspondiente reclamación de tutela ante la Agencia, acompañando la documentación acreditativa de haber solicitado la cancelación ante la entidad de que se trate.

La cancelación dará lugar al bloqueo de los datos, conservándose únicamente a disposición de las Administraciones Públicas, Jueces y Tribunales, para la atención de las posibles responsabilidades nacidas del tratamiento, durante el plazo de prescripción de estas, transcurrido el cual deberá procederse a la cancelación.

No procederá la cancelación cuando los datos de carácter personal deban ser conservados durante los plazos previstos en las relaciones contractuales entre la entidad responsable del tratamiento y el interesado que justificaron el tratamiento de los datos, y también que, antes de dirigirse a la AEPD, deberá hacerlo ante la empresa o organismo responsable/titular del fichero donde estén sus datos.

*Procedimientos de oposición, acceso, rectificación o cancelación.*

Los procedimientos para ejercitar el derecho de oposición, acceso, así como los de rectificación y cancelación serán establecidos reglamentariamente.

No se exigirá contraprestación alguna por el ejercicio de los derechos de oposición, acceso, rectificación o cancelación.

### 3.4.7. Tutela de los derechos

Las actuaciones contrarias a la LOPD pueden ser objeto de reclamación por los interesados ante la Agencia Española de Protección de Datos, en la forma que reglamentariamente se determine.

*El interesado al que se deniegue, total o parcialmente, el ejercicio de los derechos de oposición, acceso, rectificación o cancelación, podrá ponerlo en conocimiento de la AEPD o, en su caso, del organismo competente de cada Comunidad Autónoma, que deberá asegurarse de la procedencia o improcedencia de la denegación.*

El plazo máximo en que debe dictarse la resolución expresa de tutela de derechos será de seis meses.

Contra las resoluciones de la Agencia Española de Protección de Datos procederá recurso contencioso-administrativo.

### 3.4.8. Derecho a indemnización

Los interesados que, como consecuencia del incumplimiento de lo dispuesto en la LOPD por el responsable o el encargado del tratamiento, sufran daño o lesión en sus bienes o derechos tendrán derecho a ser indemnizados.

Cuando se trate de ficheros de titularidad pública, la responsabilidad se exigirá de acuerdo con la legislación reguladora del régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

Estos derechos referidos, han sido objeto de modificación por el nuevo Reglamento General de Protección de Datos, el cual es de plena aplicación desde el 25 de mayo de 2018. Además añade nuevos derechos. Todo ello será objeto de posterior estudio en el apartado correspondiente del RGPD.

## 3.5. Obligaciones legales de las Administraciones Locales en materia de protección de datos de carácter personal

Las obligaciones legales de las Administraciones Locales en materia de protección de datos de carácter personal, son las siguientes:

- Creación, modificación o supresión de los ficheros del Ayuntamiento por medio de disposición general o acuerdo publicado en el B.O.P.
- Notificación a la AEPD de los ficheros de datos de carácter personal para su inscripción en Registro General de la AEPD en el plazo de treinta días desde la publicación de su norma o acuerdo de creación en el BOP. Se presentarán a través de medios telemáticos o en soporte papel.
- Redacción del documento de seguridad.
- Realizar un tratamiento legal de los datos cumpliendo todos los principios de actuación previstos en la LOPD referentes a la calidad de los datos, la información debida al titular de los datos, el consentimiento de este como regla general para el tratamiento, la existencia de datos que requieren una especial protección, la seguridad de los datos y las relaciones con terceros en las que se proceda a la cesión o comunicación de datos o al acceso a los datos por cuenta de terceros.
- Redacción de contratos, formularios y cláusulas necesarias para la recogida de datos y solicitud de consentimiento para la recogida y tratamiento de datos especialmente protegidos.

Estas obligaciones referidas, han sido objeto de modificación por el nuevo Reglamento General de Protección de Datos, el cual es de plena aplicación desde el 25 de mayo de 2018. Todo ello será objeto de posterior estudio en el apartado correspondiente del RGPD.

## 3.6. Ficheros y niveles de seguridad

La LOPD, a través de su Reglamento de desarrollo, obliga a las Administraciones Públicas, que almacenen, traten y accedan a ficheros de datos de carácter personal, a aplicar una serie de medidas de seguridad de carácter técnico y organizativo que garanticen la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.

Las medidas deberán ser adoptadas e implantadas por el responsable del fichero, y en su caso por el Encargado del Tratamiento donde se traten datos de carácter personal. Las medidas se pueden clasificar de la siguiente forma:

—Medidas organizativas, destinadas a establecer procedimientos, normas, reglas y estándares de aplicación, que garanticen la seguridad y cuyos destinatarios son los usuarios que tratan los datos de los ficheros.

—Medidas técnicas, destinadas principalmente a conservar la integridad física e la información, para evitar robos, pérdidas o alteraciones no justificadas.

Estas medidas serán de aplicación a todos aquellos ficheros que contengan datos de carácter personal, independientemente de su soporte (electrónico o papel), así como a los locales donde se almacenan dichos datos y los continentes que los soportan (armarios, archivadores, ordenadores, servidores, etc.).

A los ficheros de datos de carácter personal se les aplica las medidas de seguridad según el grado de información sensible que contienen, en relación con la mayor o menor necesidad de garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información.

El RD 1720/2007, establece la obligación de aplicar diferentes medidas de seguridad en función del nivel básico, medio o alto de los datos tratados.

Con la aplicación del RGPD, las medidas de seguridad ya no se aplican en función del nivel básico, medio o alto de los datos tratados. El RGPD condiciona la adopción de las medidas de seguridad a efectuar un análisis de riesgos. Sobre los resultados de ese análisis, se implantarán las medidas técnicas y organizativas necesarias para hacer frente a los riesgos detectados sobre los derechos y libertades de los ciudadanos.

### 3.7. Infracciones y Sanciones

Los responsables de los ficheros y los encargados de los tratamientos estarán sujetos al régimen sancionador establecido en la LOPD.

Cuando se trate de ficheros de los que sean responsables las Administraciones Públicas se estará, en cuanto al procedimiento y a las sanciones, a lo dispuesto en el artículo 46 y 48 de la LOPD (el procedimiento y las sanciones a aplicar serán las establecidas en la legislación sobre régimen disciplinario de las Administraciones Públicas).

Las infracciones se calificarán como leves, graves y muy graves, se regulan en la LOPD. Los tipos de sanciones irán en función del tipo de infracción.

Con la aplicación del nuevo RGPD desde el 25 de mayo de 2018 este apartado se modifica, lo veremos en el apartado correspondiente del RGPD.

Además el Real Decreto-Ley 5/2018, de 27 de julio, de medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos, con referencia al Régimen Sancionador en materia de protección de datos, articula el novedoso régimen sancionador establecido en el Reglamento General de Protección de Datos, reemplazando los tipos infractores actualmente contenidos en la Ley Orgánica 15/1999, por la remisión a los que están establecidos en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 83 de dicho Reglamento, lo que resulta de todo punto necesario.

Este Real Decreto, deroga en concreto los artículos de la LOPD:

- a) El artículo 40 «Potestad de inspección».
- b) Los artículos 43 al 49, con excepción del artículo 46.<sup>113</sup>

## 4. LA AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (AEPD)

La defensa de los derechos de los afectados, así como la garantía de que la Ley se va a aplicar correctamente, exige la existencia de un organismo independiente que vele porque esto ocurra así.

La LOPD, ha optado por una solución un tanto atípica que constituye una variante de la opción de autoridad administrativa independiente y a la vez de la del Comisario o Defensor de los datos.

Se ha creado un Ente público independiente (la Agencia Española de protección de Datos) que según el artículo 35 de la LOPD «se regirá por lo dispuesto en la presente Ley y en un Estatuto propio, que será aprobado por el Gobierno».

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) es la autoridad de control independiente que vela por el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos y garantiza y tutela el derecho fundamental a la protección de datos personales.

INFORMA y AYUDA al ciudadano a ejercitar sus derechos y a las entidades públicas y privadas a cumplir las obligaciones que establece la Ley.

TUTELA al ciudadano en el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición cuando no han sido adecuadamente atendidos.

Y GARANTIZA el derecho a la protección de datos investigando y sancionando aquellas actuaciones que puedan ser contraria a la Ley.

En el nuevo Reglamento General de Protección de Datos, que es de aplicación directa desde el 25 de mayo de 2018, su artículo 51 con referencia a la «Autoridad de Control», dispone:

*«1. Cada Estado miembro establecerá que sea responsabilidad de una o varias autoridades públicas independientes (en adelante «autoridad de control») supervisar la aplicación del presente Reglamento, con el fin de proteger los derechos y las libertades fundamentales de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento y de facilitar la libre circulación de datos personales en la Unión.*

*2. Cada autoridad de control contribuirá a la aplicación coherente del presente Reglamento en toda la Unión. A tal fin, las autoridades de control cooperarán entre sí y con la Comisión con arreglo a lo dispuesto en el capítulo VII.*

*3. Cuando haya varias autoridades de control en un Estado miembro, este designará la autoridad de control que representará a dichas autoridades en el Comité, y establecerá el mecanismo que garantice el cumplimiento por las demás autoridades de las normas relativas al mecanismo de coherencia a que se refiere el artículo 63.*

*4. Cada Estado miembro notificará a la Comisión las disposiciones legales que adopte de conformidad con el presente capítulo a más tardar el 25 de mayo de 2018 y, sin dilación, cualquier modificación posterior que afecte a dichas disposiciones».*

El proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos que se está tramitando establece que la Agencia Española de Protección de Datos es una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal, de las previstas en el artículo 109 de la Ley 40/2015 como integrante del sector público institucional estatal, con plena personalidad jurídica y plena capacidad pública y privada que actúa con plena independencia de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, y que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia.

<sup>113</sup> Título VII de la LOPD. Infracciones y Sanciones : artículo 43 de la LOPD « Responsables», artículo 44 de la LOPD « Tipos de infracciones», artículo 45 de la LOPD «Tipo de sanciones», artículo 46 de la LOPD «Infracciones de las Administraciones Públicas», artículo 47 de la LOPD « Prescripción», artículo 48 de la LOPD «Procedimiento sancionador», y artículo 49 de la LOPD « Potestad de inmovilización de ficheros».

El Real Decreto-Ley 5/2018, de 27 de julio, de medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos, hace referencia entre otros apartados al «Ámbito y personal competente para el ejercicio de la actividad de investigación de la Agencia Española de Protección de Datos», lo veremos con más detalle en el apartado correspondiente.

## 5. EL NUEVO REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS (RGPD)

El Reglamento General de Protección de Datos, se encuadra en la reforma normativa realizada por la Unión Europea con el objetivo de garantizar unos estándares de protección de datos elevados y adaptados a la realidad digital del mundo actual.

Su ámbito de aplicación se extiende a todos los países miembros de la Unión Europea y se aplica directamente en todos ellos desde 25 de mayo de 2018, fecha en la que todos los responsables y encargados de tratamiento habrán de haberse adecuados a sus previsiones.

### 5.1. La adaptación al RGPD

Las actuaciones que deben emprender los responsables y los encargados del tratamiento, para adecuar su actividad a la nueva regulación, son:<sup>114</sup>

- Designar un Delegado de Protección de Datos, si procede (artículo 34 del RGPD).
- Elaborar el Registro de actividades de tratamiento, prestando atención especialmente a los tratamientos que incluyan categorías especiales de datos o datos de menores, teniendo en cuenta su finalidad y la base jurídica.
- Analizar las bases jurídicas de los tratamientos.
- Efectuar un análisis de riesgos. Sobre los resultados de ese análisis, identificar e implantar las medidas técnicas y organizativas necesarias para hacer frente a los riesgos detectados sobre los derechos y libertades de los ciudadanos.
- Verificar las medidas de seguridad tras el resultado del análisis de riesgos. Ello incluye verificar la aplicación de medidas de seguridad adecuadas, así como establecer protocolos para gestionar y, en su caso, notificar quiebras de seguridad.
- Si el tratamiento es de alto riesgo, detallar e implantar un procedimiento para realizar, una evaluación de impacto de la privacidad y, si fuera necesario, consultar previamente a la autoridad de control (artículos 35 y 36 del RGPD).

En paralelo:

- Adecuar los formularios para adaptar el derecho de información a los requisitos del RGPD.
- Adaptar los procedimientos para atender los derechos de los ciudadanos, habilitando medios electrónicos.
- Establecer y revisar los procedimientos para acreditar el consentimiento y garantizar la posibilidad de revocarlo.
- Valorar si los encargados de tratamiento ofrecen garantías de cumplimiento del RGPD y adaptar los contratos elaborados previamente.
- Confeccionar e implantar políticas de protección de datos que contemplen los requisitos del RGPD (artículos 24, 25 y 30)<sup>115</sup> y poder acreditar su cumplimiento.
- Elaborar y llevar a cabo un plan de formación y concienciación para los empleados.

### 5.2. Principales novedades del RGPD

El RGPD, entró en vigor el 25 de mayo de 2016 y es de aplicación directa desde el 25 de mayo de 2018.

Deroga: la Directiva 95/46/CE con efectos a partir del 25 de mayo de 2018. Además, la plena aplicación del Reglamento General de Protección de Datos implica que hayan de considerarse desplazadas por él aquellas disposiciones de Derecho interno que no resulten conformes con el régimen que el mismo establece. Así sucedería con muchos de los preceptos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

#### 5.2.1. Objeto del RGPD

El Reglamento establece las normas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y las normas relativas a la libre circulación de tales datos.

El Reglamento protege los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas y, en particular, su derecho a la protección de los datos personales.

La libre circulación de los datos personales en la Unión no podrá ser restringida ni prohibida por motivos relacionados con la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales.

#### 5.2.2. Ámbito de aplicación material

El RGPD se aplica al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero.

El RGPD no se aplica al tratamiento de datos personales:

- En el ejercicio de una actividad no comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- Por parte de los Estados miembros cuando lleven a cabo actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del capítulo 2 del título V del TUE.
- Efectuado por una persona física en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas.
- Efectuados por parte de las autoridades competentes con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales, o de ejecución de sanciones penales, incluida la de protección frente a amenazas a la seguridad pública y su prevención.

#### 5.2.3. Ámbito territorial

El RGPD amplía el ámbito de aplicación territorial. Se aplica al tratamiento de datos personales de interesados que se encuentren en la Unión por parte de un responsable o encargado no establecido en la Unión Europea, cuando las actividades de tratamiento están relacionadas con la oferta de bienes o servicios o con el control del comportamiento de las personas, si tienen lugar en la UE.

<sup>114</sup> Fuente AGPD.

<sup>115</sup> Artículo 24 «Responsabilidad del responsable del tratamiento», artículo 25 «Protección de datos desde el diseño y por defecto» y artículo 30 «Registro de las actividades de tratamiento».

#### 5.2.4. Definiciones

El RGPD recoge 26 definiciones, entre las que se contienen varias conocidas y otras nuevas. Destacamos:

**Datos personales:** Toda información sobre una persona física identificada o identificable (el interesado). Se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.

**Tratamiento:** Cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.

**Limitación de Tratamiento:** El marcado de los datos de carácter personal conservados con el fin de limitar su tratamiento en el futuro.

**Elaboración de Perfiles:** Toda forma de tratamiento automatizado de datos personales consistente en utilizar datos personales para evaluar determinados aspectos personales de una persona física, en particular para analizar o predecir aspectos relativos al rendimiento profesional, situación económica, salud, preferencias personales, intereses, fiabilidad, comportamiento, ubicación o movimientos de dicha persona física.

**Seudonimización:** El tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable.

**Fichero:** Todo conjunto estructurado de datos personales, accesibles con arreglo a criterios determinados, ya sea centralizado, descentralizado o repartido de forma funcional o geográfica.

**Responsable del tratamiento o responsable:** La persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento; si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.

**Encargado del tratamiento o encargado:** La persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento.

**Destinatario:** La persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo al que se comuniquen datos personales, se trate o no de un tercero.

**Tercero:** Persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u organismo distinto del interesado, del responsable del tratamiento, del encargado del tratamiento y de las personas autorizadas para tratar los datos personales bajo la autoridad directa del responsable o del encargado.

**Consentimiento del interesado:** Toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen.

**Violación de la seguridad de los datos personales:** Toda violación de la seguridad que ocasione la destrucción, pérdida o alteración accidental o ilícita de datos personales transmitidos, conservados o tratados de otra forma, o la comunicación o acceso no autorizados a dichos datos.

**Datos genéticos:** Datos personales relativos a las características genéticas heredadas o adquiridas de una persona física que proporcionen una información única sobre la fisiología o la salud de esa persona, obtenidos en particular del análisis de una muestra biológica de tal persona.

**Datos biométricos:** Datos personales obtenidos a partir de un tratamiento técnico específico, relativos a las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona física que permitan o confirmen la identificación única de dicha persona, como imágenes faciales o datos dactiloscópicos.

**Datos relativos a la salud:** Datos personales relativos a la salud física o mental de una persona física, incluida la prestación de servicios de atención sanitaria, que revelen información sobre su estado de salud.

#### 5.2.5. Principios

El RGPD, recoge diferentes principios relativos al tratamiento de los datos de carácter personal:

—Principio de «licitud, lealtad, y transparencia». Los datos personales serán tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado.

—Principio de «limitación de la finalidad». Los datos personales serán recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines. El tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales.

—Principio de «minimización de datos». Los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados.

—Principio de «exactitud». Los datos personales serán exactos, y si fuera necesario, actualizados. Se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan.

—Principio de «limitación del plazo de conservación». Los datos personales serán mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales. Los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el RGPD a fin de proteger los derechos y libertades del interesado.

—Principio de «integridad y confidencialidad». Los datos personales serán tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas.

Estos principios referidos, aunque con denominación diferente, son similares a lo que dispone nuestra normativa.

Además el RGPD recoge el novedoso, principio de «responsabilidad proactiva». Describe este principio como la necesidad de que el responsable del tratamiento aplique medidas técnicas y organizativas apropiadas a fin de garantizar y poder demostrar que el tratamiento es conforme con el RGPD.

#### 5.2.6. Consentimiento

El RGPD define el consentimiento como una manifestación de voluntad, libre, específica e informada e inequívoca, y el responsable del tratamiento de los datos deberá poder probar que el titular «consintió el tratamiento de sus datos personales».

EL RGPD requiere que el interesado preste el consentimiento mediante una declaración inequívoca o una acción afirmativa clara. A efectos del RGPD, el silencio, las casillas ya marcadas, el consentimiento tácito o la inacción no constituirán un consentimiento válido.

Lo más novedoso que aporta el RGPD en las «*Condiciones aplicables al consentimiento del niño en relación con los servicios de la sociedad de la información*», es que el consentimiento de los menores solo será válido si tienen más de 16 años. Sin embargo, los Estados miembros de la UE pueden rebajar la edad hasta los 13 años.

#### 5.2.7. La legitimación para el tratamiento de datos personales

El RGPD define el tratamiento como: «*Cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción*».

El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones (bases jurídicas que legitiman el tratamiento):

- a) El interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos.
- b) El tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales.
- c) El tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento.
- d) El tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física.
- e) El tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.
- f) El tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

#### 5.2.8. Tratamiento de categorías especiales de datos personales

El RGPD incluye en el concepto de «categorías especiales de datos personales», los denominados datos especialmente protegidos en la LOPD, como son los datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física.

A estas «categorías especiales de datos personales» el RGPD incorpora: los datos genéticos y datos biométricos, dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física.

#### 5.2.9. Derechos de los interesados

##### 5.2.9.1. Derecho de información de las personas interesadas.

El RGPD establece un nuevo marco normativo de la información. Incluye cuestiones adicionales que actualmente no son requeridas por la normativa española (artículos 13 y 14)<sup>116</sup>. Se refuerza el derecho de información.

La LOPD establece las siguientes obligaciones respecto de la información que se ha de facilitar a las personas interesadas en el momento en que se soliciten los datos:

- La existencia del fichero o tratamiento, su finalidad y destinatarios.
- El carácter obligatorio o no de la respuesta, así como de sus consecuencias.
- La posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
- La identidad y datos de contacto del responsable del tratamiento.

El RGPD, añade:

- Los datos de contacto del Delegado de Protección de Datos, en su caso.
- La base jurídica o legitimación para el tratamiento.
- El plazo o los criterios de conservación de la información.
- La existencia de decisiones automatizadas o elaboración de perfiles.
- La previsión de transferencias a Terceros Países.
- El derecho a presentar una reclamación ante las Autoridades de Control.

Y además, cuando los datos no se obtengan del propio interesado, hay que informar de:

- El origen de los datos.
- Las categorías de los datos.
- La obligación de informar a las personas interesadas sobre las circunstancias relativas al tratamiento de sus datos recae sobre el responsable del Tratamiento.

—La información se debe poner a disposición de los interesados en el momento en que se soliciten los datos, previamente a la recogida o registro, si es que los datos se obtienen directamente del interesado.

En el caso de que los datos no se obtengan del propio interesado, por proceder de alguna cesión legítima, o de fuentes de acceso público, el responsable informará a las personas interesadas dentro de un plazo razonable, pero en cualquier caso:

- Antes de un mes desde que se obtuvieron los datos personales.
- Antes o en la primera comunicación con el interesado.
- Antes de que los datos, en su caso, se hayan comunicado a otros destinatarios.

No es preciso informar cuando el interesado ya disponga de la información, ni tampoco, en el caso de que los datos no procedan del interesado, cuando:

- La comunicación resulte imposible o suponga un esfuerzo desproporcionado.
- El registro o la comunicación esté expresamente establecido por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.
- Cuando los datos deban seguir teniendo carácter confidencial por un deber legal de secreto.

116 Además el RGPD, prevé la transparencia como principio de la protección de datos y como un derecho de las personas (artículo 12).



Por tanto los procedimientos, modelos o formularios diseñados de conformidad con la LOPD deberán ser revisados y adaptados por los responsables de los tratamientos, para cumplir con las nuevas obligaciones que impone este Reglamento.

Se puede consultar la *Guía para el cumplimiento del deber de informar*, publicada por la Agencia Española de Protección de Datos, en su página web.

#### 5.2.9.2. Derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición.

Los derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición, ya los establecía la LOPD, los conocidos como ARCO. Se recogen en el RGPD con pequeñas modificaciones.

#### 5.2.9.3. Derecho a la supresión (derecho al olvido).

El interesado tendrá derecho a obtener sin dilación indebida del responsable del tratamiento la supresión de los datos personales que le conciernan, el cual estará obligado a suprimir sin dilación indebida los datos personales cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Los datos personales ya no sean necesarios en relación con los fines para los que fueron recogidos o tratados de otro modo.
- b) El interesado retire el consentimiento en que se basa el tratamiento.
- c) El interesado se oponga al tratamiento.
- d) Los datos personales hayan sido tratados ilícitamente.
- e) Los datos personales deban suprimirse para el cumplimiento de una obligación legal establecida en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.
- f) Los datos personales se hayan obtenido en relación con la oferta de servicios de la sociedad de la información.

#### 5.2.9.4. Derecho a la limitación del tratamiento.

El interesado tendrá derecho a obtener del responsable del tratamiento la limitación del tratamiento de los datos cuando se cumpla alguna de las condiciones siguientes:

- a) El interesado impugne la exactitud de los datos personales, durante un plazo que permita al responsable verificar la exactitud de los mismos.
- b) El tratamiento sea ilícito y el interesado se oponga a la supresión de los datos personales y solicite en su lugar la limitación de su uso.
- c) El responsable ya no necesite los datos personales para los fines del tratamiento, pero el interesado los necesite para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones.
- d) El interesado se haya opuesto al tratamiento en virtud del artículo 21, apartado 1 del RGPD (derecho de oposición) mientras se verifica si los motivos legítimos del responsable prevalecen sobre los del interesado.

Cuando el tratamiento de datos personales se haya limitado en virtud del apartado anterior, dichos datos solo podrán ser objeto de tratamiento, con excepción de su conservación, con el consentimiento del interesado o para la formulación, el ejercicio o la defensa de reclamaciones, o con miras a la protección de los derechos de otra persona física o jurídica o por razones de interés público importante de la Unión o de un determinado Estado miembro.

Todo interesado que haya obtenido la limitación del tratamiento con arreglo al apartado primero referido, será informado por el responsable antes del levantamiento de dicha limitación.

#### 5.2.9.5. Derecho a la portabilidad de los datos.

El interesado tendrá derecho a recibir los datos personales que le incumban, que haya facilitado a un responsable del tratamiento, en un formato estructurado, de uso común y lectura mecánica, y a transmitirlos a otro responsable del tratamiento sin que lo impida el responsable al que se los hubiera facilitado, cuando:

- a) El tratamiento esté basado en el consentimiento, o en un contrato.
- b) El tratamiento se efectúe por medios automatizados.

#### 5.2.9.6. Decisiones individuales automatizadas, incluida la elaboración de perfiles.

Todo interesado tendrá derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en él o que le afecte significativamente en modo similar, salvo que exista consentimiento expreso por parte del titular de los datos, habilitación por normativa europea o de los Estados miembros, o sea necesario para la celebración o ejecución de un contrato entre el interesado y un responsable del tratamiento.

#### 5.2.9.7. Limitaciones al ejercicio de los derechos de los interesados.

En el RGPD se establecen una serie de limitaciones al ejercicio de los derechos de los interesados, cuyo alcance se concreta, en una serie de excepciones al ejercicio de los derechos del Capítulo III del propio RGPD, y de los principios recogidos en el artículo 5, en cuanto se vinculan a dichos derechos.

En el artículo 23 del RGPD se recoge un catálogo de supuestos que justifican las limitaciones al ejercicio de derechos (seguridad del Estado, la defensa, la seguridad pública, etc.).

#### 5.2.10. Contrato de Encargo del tratamiento <sup>117</sup>

El tratamiento por el encargado se regirá por un contrato u otro acto jurídico con arreglo al Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que vincule al encargado respecto del responsable y establezca el objeto, la duración, la naturaleza y la finalidad del tratamiento, el tipo de datos personales y categorías de interesados, y las obligaciones y derechos del responsable.

Dicho contrato o acto jurídico estipulará, en particular, que el encargado:

—Tratará los datos personales únicamente siguiendo instrucciones documentadas del responsable, inclusive con respecto a las transferencias de datos personales a un tercer país o una organización internacional.

—Garantizará que las personas autorizadas para tratar datos personales se hayan comprometido a respetar la confidencialidad o estén sujetas a una obligación de confidencialidad de naturaleza estatutaria.

<sup>117</sup> La Disposición transitoria segunda. Contratos de encargo del tratamiento del Real Decreto-Ley 5/2018, dispone:

«Los contratos de encargo del tratamiento suscritos con anterioridad al 25 de mayo de 2018 al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal mantendrán su vigencia hasta la fecha de vencimiento señalada en los mismos y en caso de haberse pactado de forma indefinida, hasta el 25 de mayo de 2022.

Durante dichos plazos cualquiera de las partes podrá exigir a la otra la modificación del contrato a fin de que el mismo resulte conforme a lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento (UE) 2016/679».

- Tomará todas las medidas de seguridad necesarias.
  - Asistirá al responsable, teniendo cuenta la naturaleza del tratamiento, a través de medidas técnicas y organizativas apropiadas, siempre que sea posible, para que este pueda cumplir con su obligación de responder a las solicitudes que tengan por objeto el ejercicio de los derechos de los interesados.
  - Ayudará al responsable a garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el RGPD en los artículos 32 a 36<sup>118</sup>, teniendo en cuenta la naturaleza del tratamiento y la información a disposición del encargado.
  - A elección del responsable, suprimirá o devolverá todos los datos personales una vez finalice la prestación de los servicios de tratamiento, y suprimirá las copias existentes a menos que se requiera la conservación de los datos personales en virtud del Derecho de la Unión o de los Estados miembros.
  - Pondrá a disposición del responsable toda la información necesaria para demostrar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 28 del RGPD, así como para permitir y contribuir a la realización de auditorías, incluidas inspecciones, por parte del responsable o de otro auditor autorizado por dicho responsable.
- Se puede consultar en la página web de la Agencia Española de Protección de Datos la publicación de «Directrices para la elaboración de contratos entre responsables y encargados del tratamiento».

### 5.2.11. Medidas de responsabilidad activa

#### 5.2.11.1. Análisis del riesgo.

Una de las principales novedades del RGPD, es la realización de un análisis de riesgos relativo al tratamiento de datos.<sup>119</sup>

El RGPD condiciona la adopción de las medidas de responsabilidad activa al riesgo que los tratamientos puedan suponer para los derechos y libertades de los interesados.

De esta forma, algunas de las medidas que el RGPD establece se aplicaran solo cuando el tratamiento suponga un alto riesgo para los derechos y libertades, mientras que otras deberán modularse en función del nivel y tipo de riesgo que el tratamiento presente.

Los responsables deberán realizar una valoración del riesgo de los tratamientos que realicen, con el fin de poder establecer qué medidas deben aplicar y como deben hacerlo, teniendo en cuenta entre otros aspectos: tipos de tratamiento, naturaleza de los datos, número de interesados afectados, y la cantidad y la variedad de tratamientos que lleva a cabo una misma organización.

#### 5.2.11.2. Registro de las Actividades de Tratamiento.

Desde el 25 de mayo de 2018, se suprime, la necesidad de crear formalmente los ficheros y notificarlos al Registro de Protección de Datos de las Autoridades de control.

Los responsables de ficheros y/o tratamiento deberán llevar un registro de actividades.

Cada responsable y, en su caso, su representante llevarán un registro de las actividades de tratamiento efectuadas bajo su responsabilidad. Dicho registro deberá contener toda la información indicada a continuación:

- a) El nombre y los datos de contacto del responsable y, en su caso, del corresponsable, del representante del responsable, y del delegado de protección de datos.
- b) Los fines del tratamiento.
- c) Una descripción de las categorías de interesados y de las categorías de datos personales.
- d) Las categorías de destinatarios a quienes se comunicaron o comunicarán los datos personales, incluidos los destinatarios en terceros países u organizaciones internacionales.
- e) En su caso, las transferencias de datos personales a un tercer país o una organización internacional.
- f) Cuando sea posible, los plazos previstos para la supresión de las diferentes categorías de datos.
- g) Cuando sea posible, una descripción general de las medidas técnicas y organizativas de seguridad.

Cada encargado y, en su caso, el representante del encargado, llevará un registro de todas las categorías de actividades de tratamiento efectuadas por cuenta de un responsable que contenga:

- a) El nombre y los datos de contacto del encargado o encargados y de cada responsable por cuenta del cual actúe el encargado, y, en su caso, del representante del responsable o del encargado, y del delegado de protección de datos.
- b) Las categorías de tratamientos efectuados por cuenta de cada responsable.
- c) En su caso, las transferencias de datos personales a un tercer país u organización internacional.
- d) Cuando sea posible, una descripción general de las medidas técnicas y organizativas de seguridad.

El responsable o el encargado del tratamiento y, en su caso, el representante del responsable o del encargado pondrán el registro a disposición de la autoridad de control que lo solicite.

Las obligaciones indicadas anteriormente, no se aplicaran a ninguna empresa ni organización que emplee a menos de 250 trabajadores, a menos que el tratamiento que realice pueda entrañar un riesgo para los derechos y libertades de los interesados, no sea ocasional, o incluya categorías especiales de datos personales, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales.

Los tratamientos realizados por las Administraciones Locales se llevarán a cabo mostrando su legitimidad. Se les debe dar publicidad, a través de la página web, sede electrónica o Portal de Transparencia.

#### 5.2.11.3. Protección de datos desde el diseño y por defecto.

Se avanza un paso más para reforzar la responsabilidad proactiva en el cumplimiento normativo. Para ello, el RGPD establece la protección desde el diseño y por defecto.

El responsable del tratamiento aplicará, tanto en el momento de determinar los medios de tratamiento como en el momento del propio tratamiento, medidas técnicas y organizativas apropiadas, como la seudonimización, concebidas para aplicar de forma efectiva los principios de protección de datos, como la minimización de datos, e integrar las garantías necesarias en el tratamiento, a fin de cumplir los requisitos del RGPD y proteger los derechos de los interesados.

<sup>118</sup> Art. 32 «Seguridad del Tratamiento. Art. 33 «Notificación de una violación de la seguridad de los datos personales a la autoridad de control». Art. 34 «Comunicación de una violación de la seguridad de los datos personales al interesado». Art. 35 «Evaluación de impacto relativa a la protección de datos. Art. 36 «Consulta previa».

<sup>119</sup> Se puede consultar la Guía Práctica «Análisis de riesgos en los tratamientos de datos personales sujetos al RGPD», publicada por la Agencia Española de Protección de Datos, en su página web.



Asimismo, el responsable del tratamiento, aplicará las medidas técnicas y organizativas apropiadas con miras a garantizar que, por defecto, solo sean objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos del tratamiento. Esta obligación se aplicará a la cantidad de datos personales recogidos, a la extensión de su tratamiento, a su plazo de conservación y a su accesibilidad. Tales medidas garantizarán en particular que, por defecto, los datos personales no sean accesibles, sin la intervención de la persona, a un número indeterminado de personas.

El responsable del tratamiento que realiza o desea realizar actividades de tratamiento con datos personales, debe establecer procedimientos de control que garanticen cumplir los principios de protección desde el diseño y por defecto.

#### 5.2.11.4. Medidas de seguridad.

El Reglamento de desarrollo de la LOPD, establecía con detalle y de forma exhaustiva las medidas de seguridad que debían aplicarse en función del nivel de seguridad-básico, medio o alto de los datos tratados.

Sin embargo el RGPD que se aplica desde el 25 de mayo de 2018, dispone: «Teniendo en cuenta el estado de la técnica, los costes de aplicación, y la naturaleza, el alcance, el contexto y los fines del tratamiento, así como riesgos de probabilidad y gravedad variables para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable y el encargado del tratamiento aplicarán medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, que en su caso incluya, entre otros:

- a) La seudonimización y el cifrado de datos personales.
- b) La capacidad de garantizar la confidencialidad, integridad, disponibilidad y resiliencia permanentes de los sistemas y servicios de tratamiento.
- c) La capacidad de restaurar la disponibilidad y el acceso a los datos personales de forma rápida en caso de incidente físico o técnico.
- d) Un proceso de verificación, evaluación y valoración regulares de la eficacia de las medidas técnicas y organizativas para garantizar la seguridad del tratamiento.

Al evaluar la adecuación del nivel de seguridad se tendrán particularmente en cuenta los riesgos que presente el tratamiento de datos, en particular como consecuencia de la destrucción, pérdida o alteración accidental o ilícita de datos personales transmitidos, conservados o tratados de otra forma, o la comunicación o acceso no autorizados a dichos datos.

La adhesión a un código de conducta aprobado o a un mecanismo de certificación aprobado, podrá servir de elemento para demostrar el cumplimiento de los requisitos referidos con anterioridad.

El responsable y el encargado del tratamiento tomarán medidas para garantizar que cualquier persona que actúe bajo la autoridad del responsable o del encargado y tenga acceso a datos personales solo pueda tratar dichos datos siguiendo instrucciones del responsable, salvo que esté obligada a ello en virtud del Derecho de la Unión o de los Estados miembros».

#### 5.2.11.5. Violación de la seguridad de los datos personales.

Vamos a distinguir:

- a) Notificación de una violación de la seguridad de los datos personales a la autoridad de control.

En caso de violación de la seguridad de los datos personales, el responsable del tratamiento la notificará a la autoridad de control competente sin dilación indebida y, de ser posible, a más tardar 72 horas después de que haya tenido constancia de ella, a menos que sea improbable que dicha violación de la seguridad constituya un riesgo para los derechos y las libertades de las personas físicas.

Si la notificación a la autoridad de control no tiene lugar en el plazo de 72 horas, deberá ir acompañada de indicación de los motivos de la dilación.

El encargado del tratamiento notificará sin dilación indebida al responsable del tratamiento las violaciones de la seguridad de los datos personales de las que tenga conocimiento.

La notificación deberá, como mínimo:

—Describir la naturaleza de la violación de la seguridad de los datos personales, inclusive, cuando sea posible, las categorías y el número aproximado de interesados afectados, y las categorías y el número aproximado de registros de datos personales afectados.

—Comunicar el nombre y los datos de contacto del delegado de protección de datos o de otro punto de contacto en el que pueda obtenerse más información.

—Describir las posibles consecuencias de la violación de la seguridad de los datos personales.

—Describir las medidas adoptadas o propuestas por el responsable del tratamiento para poner remedio a la violación de la seguridad de los datos personales, incluyendo, si procede, las medidas adoptadas para mitigar los posibles efectos negativos.

Si no fuera posible facilitar la información simultáneamente, y en la medida en que no lo sea, la información se facilitará de manera gradual sin dilación indebida.

El responsable del tratamiento documentará cualquier violación de la seguridad de los datos personales, incluidos los hechos relacionados con ella, sus efectos y las medidas correctivas adoptadas.

- b) Comunicación de una violación de la seguridad de los datos personales al interesado.

Cuando sea probable que la violación de la seguridad de los datos personales entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable del tratamiento la comunicará al interesado sin dilación indebida.

La comunicación al interesado describirá en un lenguaje claro y sencillo la naturaleza de la violación de la seguridad de los datos personales y contendrá como mínimo:

—El nombre y los datos de contacto del delegado de protección de datos o de otro punto de contacto en el que pueda obtenerse más información.

—Las posibles consecuencias de la violación de la seguridad de los datos personales.

—Las medidas adoptadas o propuestas por el responsable del tratamiento para poner remedio a la violación de la seguridad de los datos personales, incluyendo, si procede, las medidas adoptadas para mitigar los posibles efectos negativos.

La comunicación al interesado no será necesaria si se cumple alguna de las condiciones siguientes:

—El responsable del tratamiento ha adoptado medidas de protección técnicas y organizativas apropiadas y estas medidas se han aplicado a los datos personales afectados por la violación de la seguridad de los datos personales, en particular aquellas que hagan ininteligibles los datos personales para cualquier persona que no esté autorizada a acceder a ellos, como el cifrado.

—El responsable del tratamiento ha tomado medidas posteriores que garanticen que ya no exista la probabilidad de que se concretice el alto riesgo para los derechos y libertades del interesado.

—Suponga un esfuerzo desproporcionado. En este caso, se optará en su lugar por una comunicación pública o una medida semejante por la que se informe de manera igualmente efectiva a los interesados.

Cuando el responsable todavía no haya comunicado al interesado la violación de la seguridad de los datos personales, la autoridad de control, una vez considerada la probabilidad de que tal violación entrañe un alto riesgo, podrá exigirle que lo haga o podrá decidir que se cumple alguna de las condiciones mencionadas anteriormente.

La Agencia Española ha publicado en su página web la *Guía para la gestión y notificación de brechas de seguridad*.

#### 5.2.11.6. Evaluación de impacto relativa a la Protección de Datos.

Cuando sea probable que un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías, por su naturaleza, alcance, contexto o fines, entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable del tratamiento realizará, antes del tratamiento, una evaluación del impacto de las operaciones de tratamiento en la protección de datos personales. Una única evaluación podrá abordar una serie de operaciones de tratamiento similares que entrañen altos riesgos similares.

El responsable del tratamiento recabará el asesoramiento del delegado de protección de datos, si ha sido nombrado, al realizar la evaluación de impacto relativa a la protección de datos.

El responsable consultará a la autoridad de control antes de proceder al tratamiento cuando una evaluación de impacto relativa a la protección de los datos, muestre que el tratamiento entrañaría un alto riesgo si el responsable no toma medidas para mitigarlo.

La consulta debe ir acompañada de la documentación que contempla el RGPD, incluyendo la propia evaluación del impacto, y la autoridad de supervisión puede emitir recomendaciones o ejercer cualquier otro de los poderes que el RGPD le confiere, entre ellos el de prohibir la operación de tratamiento.

La Agencia Española de Protección de Datos ha publicado en su página web la «Guía práctica para las evaluaciones de impacto en la protección de los datos sujetas al RGPD».

#### 5.2.11.7. El Delegado de Protección de Datos (DPD).

EL RGPD introduce esta nueva figura del Delegado de Protección de Datos, que asume nuevas y cualificadas competencias en materia de coordinación y control del cumplimiento de la normativa de protección de datos.

Esta figura, conocida popularmente como DPO (en inglés, Data Protection Officer), constituye uno de los elementos claves del RGPD, y un garante del cumplimiento de la normativa de la protección de datos en las organizaciones, sin sustituir las funciones que desarrollan las Autoridades de Control.

El responsable y el encargado del tratamiento designarán un delegado de protección de datos siempre que:

- el tratamiento lo lleve a cabo una autoridad u organismo público, excepto los tribunales que actúen en ejercicio de su función judicial,
- las actividades principales del responsable o del encargado consistan en operaciones de tratamiento que, en razón de su naturaleza, alcance y/o fines, requieran una observación habitual y sistemática de interesados a gran escala, o
- las actividades principales del responsable o del encargado consistan en el tratamiento a gran escala de categorías especiales de datos personales o de datos relativos a condenas e infracciones penales.

El RGPD dispone que los delegados de protección de datos sean designados atendiendo a sus cualidades profesionales y, en particular a sus conocimientos especializados del Derecho y la práctica en materia de protección de datos, y su capacidad para el desempeño de sus funciones. No se define en el RGPD el método de evaluación.

La AEPD, ha optado por promover un sistema de certificación de DPD (el candidato deberá justificar la experiencia profesional en materia de protección de datos, así como superar una prueba de evaluación teórica). No obstante, tal certificación es totalmente voluntaria.

El delegado de protección de datos podrá formar parte de la plantilla del responsable o del encargado del tratamiento o desempeñar sus funciones en el marco de un contrato de servicios.

El responsable o el encargado del tratamiento publicarán los datos de contacto del delegado de protección de datos y los comunicarán a la autoridad de control.

Posición del delegado de protección de datos.

El responsable y el encargado del tratamiento garantizarán que el delegado de protección de datos participe de forma adecuada y en tiempo oportuno en todas las cuestiones relativas a la protección de datos personales.

El responsable y el encargado del tratamiento respaldarán al delegado de protección de datos en el desempeño de sus funciones, facilitando los recursos necesarios para el desempeño de dichas funciones y el acceso a los datos personales y a las operaciones de tratamiento, y para el mantenimiento de sus conocimientos especializados.

El responsable y el encargado del tratamiento garantizarán que el delegado de protección de datos no reciba ninguna instrucción en lo que respecta al desempeño de dichas funciones. No será destituido ni sancionado por el responsable o el encargado por desempeñar sus funciones. El delegado de protección de datos rendirá cuentas directamente al más alto nivel jerárquico del responsable o encargado.

Los interesados podrán ponerse en contacto con el delegado de protección de datos por lo que respecta a todas las cuestiones relativas al tratamiento de sus datos personales y al ejercicio de sus derechos.

El delegado de protección de datos estará obligado a mantener el secreto o la confidencialidad en lo que respecta al desempeño de sus funciones, de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.

El delegado de protección de datos podrá desempeñar otras funciones y cometidos. El responsable o encargado del tratamiento garantizará que dichas funciones y cometidos no den lugar a conflicto de intereses.

El delegado de protección de datos tendrá como mínimo las siguientes funciones:

- Informar y asesorar al responsable o al encargado del tratamiento y a los empleados que se ocupen del tratamiento de las obligaciones que les incumben en virtud de lo dispuesto en el RGPD y de otras disposiciones de protección de datos de la Unión o de los Estados miembros.
- Supervisar el cumplimiento de la normativa.
- Ofrecer el asesoramiento que se le solicite acerca de la evaluación de impacto relativa a la protección de datos y supervisar su aplicación.
- Actuar como punto de contacto de la autoridad de control para cuestiones relativas al tratamiento.

El delegado de protección de datos desempeñará sus funciones prestando la debida atención a los riesgos asociados a las operaciones de tratamiento, teniendo en cuenta la naturaleza, el alcance, el contexto y fines del tratamiento.

#### 5.2.12. Códigos de conducta

Los códigos de conducta están destinados a contribuir a la correcta aplicación del RGPD. Es una herramienta de carácter voluntario su adhesión, siendo vinculantes para las instituciones o entidades una vez adheridas al mismo.

El objetivo principal del RGPD al dar una mayor relevancia a los códigos de conducta es que sirvan como herramienta para que los responsables y encargados puedan demostrar el cumplimiento del RGPD.

#### 5.2.13. Mecanismos de certificación

El RGPD promueve los mecanismos de certificación, tales como certificados, sellos o marcas, como mecanismo para demostrar el cumplimiento del RGPD.

#### 5.2.14. Transferencias Internacionales

El en el Capítulo V. Transferencias de datos a terceros países u organizaciones internacionales del RGPD, el artículo 44 dispone: «Solo se realizarán transferencias de datos personales que sean objeto de tratamiento o vayan a serlo tras su transferencia a un tercer país u organización internacional si, a reserva de las demás disposiciones del Reglamento, el responsable y el encargado del tratamiento cumplen las condiciones establecidas en el presente capítulo, incluidas las relativas a las transferencias ulteriores de datos personales desde el tercer país u organización internacional a otro tercer país u otra organización internacional. Todas las disposiciones del presente capítulo se aplicarán a fin de asegurar que el nivel de protección de las personas físicas garantizado por el presente Reglamento no se vea menoscabado».

#### 5.2.15. Ventanilla única

Se establece el mecanismo de ventanilla única, que permite que los ciudadanos y también los responsables establecidos en diferentes Estados miembros o que hagan tratamientos que afectan a diferentes Estados miembros tengan una única autoridad de protección de datos como interlocutora.

#### 5.2.16. Recursos, responsabilidad y sanciones

De este apartado destacamos:

—Derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control:

Todo interesado tendrá derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control, en particular en el Estado miembro en el que tenga su residencia habitual, lugar de trabajo o lugar de la supuesta infracción, si considera que el tratamiento de datos personales que le conciernen infringe el RGPD.

—Derecho a la tutela judicial efectiva contra una autoridad de control:

Toda persona física o jurídica tendrá derecho a la tutela judicial efectiva contra una decisión jurídicamente vinculante de una autoridad de control que le concierna.

—Derecho a la tutela judicial efectiva contra un responsable o encargado de tratamiento:

Todo interesado tendrá derecho a la tutela judicial efectiva cuando considere que sus derechos en virtud del RGPD han sido vulnerados como consecuencia de un tratamiento de sus datos personales.

Las acciones contra un responsable o encargado del tratamiento deberán ejercitarse ante los tribunales del Estado miembro en el que el responsable o encargado tenga un establecimiento. Alternativamente, tales acciones podrán ejercitarse ante los tribunales del Estado miembro en el que el interesado tenga su residencia habitual, a menos que el responsable o el encargado sea una autoridad pública de un Estado miembro que actúe en ejercicio de sus poderes públicos.

—Derecho a indemnización y responsabilidad:

Toda persona que haya sufrido daños y perjuicios materiales o inmateriales como consecuencia de una infracción del RGPD tendrá derecho a recibir del responsable o el encargado del tratamiento una indemnización por los daños y perjuicios sufridos.

Cualquier responsable que participe en la operación de tratamiento responderá de los daños y perjuicios causados en caso de que dicha operación no cumpla lo dispuesto por el RGPD. Un encargado únicamente responderá de los daños y perjuicios causados por el tratamiento cuando no haya cumplido con las obligaciones de RGPD dirigidas específicamente a los encargados o haya actuado al margen o en contra de las instrucciones legales del responsable.

—Condiciones generales para la imposición de multas administrativas:

El artículo 83 del RGPD, describe las condiciones generales para la imposición de multas administrativas:

«1. Cada autoridad de control garantizará que la imposición de las multas administrativas con arreglo al presente artículo por las infracciones del presente Reglamento indicadas en los apartados 4, 5 y 6 sean en cada caso individual efectivas, proporcionadas y disuasorias.

2. Las multas administrativas se impondrán, en función de las circunstancias de cada caso individual, a título adicional o sustitutivo de las medidas contempladas en el artículo 58, apartado 2, letras a) a h) y j).<sup>120</sup>

Al decidir la imposición de una multa administrativa y su cuantía en cada caso individual se tendrá debidamente en cuenta:

a) La naturaleza, gravedad y duración de la infracción, teniendo en cuenta la naturaleza, alcance o propósito de la operación de tratamiento de que se trate así como el número de interesados afectados y el nivel de los daños y perjuicios que hayan sufrido.

<sup>120</sup> Artículo 58.2. Cada autoridad de control dispondrá de todos los siguientes poderes correctivos indicados a continuación:

a) Sancionar a todo responsable o encargado del tratamiento con una advertencia cuando las operaciones de tratamiento previstas puedan infringir lo dispuesto en el presente Reglamento.

b) Sancionar a todo responsable o encargado del tratamiento con apercibimiento cuando las operaciones de tratamiento hayan infringido lo dispuesto en el presente Reglamento.

c) Ordenar al responsable o encargado del tratamiento que atiendan las solicitudes de ejercicio de los derechos del interesado en virtud del presente Reglamento.

d) Ordenar al responsable o encargado del tratamiento que las operaciones de tratamiento se ajusten a las disposiciones del presente Reglamento, cuando proceda, de una determinada manera y dentro de un plazo especificado.

e) Ordenar al responsable del tratamiento que comunique al interesado las violaciones de la seguridad de los datos personales.

f) Imponer una limitación temporal o definitiva del tratamiento, incluida su prohibición.

g) Ordenar la rectificación o supresión de datos personales o la limitación de tratamiento con arreglo a los artículos 16, 17 y 18 y la notificación de dichas medidas a los destinatarios a quienes se hayan comunicado datos personales con arreglo al artículo 17, apartado 2, y al artículo 19.

h) Retirar una certificación u ordenar al organismo de certificación que retire una certificación emitida con arreglo a los artículos 42 y 43, u ordenar al organismo de certificación que no se emita una certificación si no se cumplen o dejan de cumplirse los requisitos para la certificación.

j) Ordenar la suspensión de los flujos de datos hacia un destinatario situado en un tercer país o hacia una organización internacional.

- b) La intencionalidad o negligencia en la infracción.
- c) Cualquier medida tomada por el responsable o encargado del tratamiento para paliar los daños y perjuicios sufridos por los interesados.
- d) El grado de responsabilidad del responsable o del encargado del tratamiento, habida cuenta de las medidas técnicas u organizativas que hayan aplicado en virtud de los artículos 25 y 32.
- e) Toda infracción anterior cometida por el responsable o el encargado del tratamiento.
- f) El grado de cooperación con la autoridad de control con el fin de poner remedio a la infracción y mitigar los posibles efectos adversos de la infracción.
- g) Las categorías de los datos de carácter personal afectados por la infracción.
- h) La forma en que la autoridad de control tuvo conocimiento de la infracción, en particular si el responsable o el encargado notificó la infracción y, en tal caso, en qué medida.
- i) Cuando las medidas indicadas en el artículo 58, apartado 2, hayan sido ordenadas previamente contra el responsable o el encargado de que se trate en relación con el mismo asunto, el cumplimiento de dichas medidas.
- j) La adhesión a códigos de conducta en virtud del artículo 40 o a mecanismos de certificación aprobados con arreglo al artículo 42.
- k) Cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso, como los beneficios financieros obtenidos o las pérdidas evitadas, directa o indirectamente, a través de la infracción.

3. Si un responsable o un encargado del tratamiento incumpliera de forma intencionada o negligente, para las mismas operaciones de tratamiento u operaciones vinculadas, diversas disposiciones del presente Reglamento, la cuantía total de la multa administrativa no será superior a la cuantía prevista para las infracciones más graves.

4. Las infracciones de las disposiciones siguientes se sancionarán, de acuerdo con el apartado 2, con multas administrativas de 10.000.00 euros como máximo o, tratándose de una empresa, de una cuantía equivalente al 2 % como máximo del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior, optándose por la de mayor cuantía:

- a) Las obligaciones del responsable y del encargado a tenor de los artículos 8, 11, 25 a 39, 42 y 43 del RGPD.
- b) Las obligaciones de los organismos de certificación a tenor de los artículos 42 y 43 del RGPD.
- c) Las obligaciones de la autoridad de control a tenor del artículo 41, apartado 4 del RGPD.

5. Las infracciones de las disposiciones siguientes se sancionarán, de acuerdo con el apartado 2, con multas administrativas de 20.000.000 euros como máximo o, tratándose de una empresa, de una cuantía equivalente al 4 % como máximo del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior, optándose por la de mayor cuantía:

- a) Los principios básicos para el tratamiento, incluidas las condiciones para el consentimiento a tenor de los artículos 5, 6, 7 y 9 del RGPD.
- b) Los derechos de los interesados a tenor de los artículos 12 a 22 del RGPD.

c) Las transferencias de datos personales a un destinatario en un tercer país o una organización internacional a tenor de los artículos 44 a 49 del RGPD.

d) Toda obligación en virtud del Derecho de los Estados miembros que se adopte con arreglo al capítulo IX del RGPD.

e) El incumplimiento de una resolución o de una limitación temporal o definitiva del tratamiento o la suspensión de los flujos de datos por parte de la autoridad de control con arreglo al artículo 58, apartado 2 del RGPD, o el no facilitar acceso en incumplimiento del artículo 58, apartado 1 del RGPD.

6. El incumplimiento de las resoluciones de la autoridad de control a tenor del artículo 58, apartado 2, se sancionará de acuerdo con el apartado 2 del presente artículo con multas administrativas de 20.000.000 euros como máximo o, tratándose de una empresa, de una cuantía equivalente al 4 % como máximo del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior, optándose por la de mayor cuantía.

7. Sin perjuicio de los poderes correctivos de las autoridades de control en virtud del artículo 58, apartado 2, cada Estado miembro podrá establecer normas sobre si se puede, y en qué medida, imponer multas administrativas a autoridades y organismos públicos establecidos en dicho Estado miembro.

8. El ejercicio por una autoridad de control de sus poderes en virtud del presente artículo estará sujeto a garantías procesales adecuadas de conformidad con el Derecho de la Unión y de los Estados miembros, entre ellas la tutela judicial efectiva y el respeto de las garantías procesales.

9. Cuando el ordenamiento jurídico de un Estado miembro no establezca multas administrativas, el presente artículo podrá aplicarse de tal modo que la incoación de la multa corresponda a la autoridad de control competente y su imposición a los tribunales nacionales competentes, garantizando al mismo tiempo que estas vías de derecho sean efectivas y tengan un efecto equivalente a las multas administrativas impuestas por las autoridades de control. En cualquier caso, las multas impuestas serán efectivas, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros de que se trate notificarán a la Comisión las disposiciones legislativas que adopten en virtud del presente apartado a más tardar el 25 de mayo de 2018 y, sin dilación, cualquier ley de modificación o modificación posterior que les sea aplicable».

— Sanciones:

El artículo 84 del RGPD, dispone:

*«Los Estados miembros establecerán las normas en materia de otras sanciones aplicables a las infracciones del presente Reglamento, en particular las infracciones que no se sancionen con multas administrativas de conformidad con el artículo 83, y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su observancia. Dichas sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias.»*

*Cada Estado miembro notificará a la Comisión las disposiciones legislativas que adopte de conformidad con el apartado 1 a más tardar el 25 de mayo de 2018 y, sin dilación, cualquier modificación posterior que les sea aplicable».*

#### 5.2.17. Autoridades de Control

El RGPD ratifica la obligación que tienen los Estados miembros de crear una autoridad de control.

Cada Estado miembro establecerá que sea responsabilidad de una o varias autoridades públicas independientes supervisar la aplicación del RGPD, con el fin de proteger los derechos y las libertades fundamentales de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento y de facilitar la libre circulación de datos personales en la Unión.

#### 5.2.18. Comité Europeo de Protección de Datos

Se crea el Comité Europeo de Protección de Datos, que sustituye al Grupo de trabajo del artículo 29 de la Directiva 95/46/CE, como organismo de la Unión, que gozará de personalidad jurídica.

El Comité estará representado por su Presidente.

El Comité estará compuesto por el Director de una Autoridad de control de cada Estado miembro y por el Supervisor Europeo de Protección de Datos o sus representantes respectivos.

El Comité actuará con total independencia en el desempeño de sus funciones o el ejercicio de sus competencias con arreglo a los artículos 70 y 71 del RGPD.

La Agencia Española de Protección de Datos en su página web <https://www.agpd.es>, tiene publicadas las siguientes guías:

- Guía práctica de análisis de riesgos en los tratamientos de datos personales sujetos al RGPD.
- Guía práctica para las Evaluaciones de Impacto en la Protección de datos sujetas al RGPD.
- Guía del Reglamento General de Protección de Datos para responsables de tratamiento.
- Guía para el cumplimiento del deber de informar.
- Directrices para la elaboración de contratos entre responsables y encargados del tratamiento.
- Guía de Protección de Datos y Administración Local.
- Guía para el ciudadano de Protección de Datos.
- Listado de cumplimiento normativo.
- Guía sobre el uso de las videocámaras para seguridad y otras finalidades.
- Guía para la gestión y notificación de brechas de seguridad.

## **6. EL PROYECTO DE LEY ÓRGANICA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DIGITALES**

La adaptación al Reglamento General de Protección de Datos, que es aplicable desde 25 de mayo de 2018, según establece su artículo 99, requiere, en suma, la elaboración de una nueva Ley Orgánica que sustituya a la actual. En esta labor se han preservado los principios de buena regulación, al tratarse de una norma necesaria para la adaptación del ordenamiento español a la citada disposición europea y proporcional a este objetivo, siendo su razón última procurar seguridad jurídica.

El nuevo texto no trata de ser una nueva Ley para sustituir a la actual LOPD, sino desarrollar el RGPD, para armonizarlo con el resto de la legislación española y, además, para desarrollar algunos puntos que el RGPD deja en manos de los legisladores locales.

El Proyecto de la Ley Orgánica consta de: Exposición de motivos, noventa y siete artículos estructurados en diez títulos, veintidós disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dieciséis disposiciones finales.

Los títulos de la Ley son los siguientes:

—El Título I, relativo a las disposiciones generales, comienza regulando el objeto de la ley orgánica, que es, conforme a lo que se ha indicado, doble. Así, en primer lugar, se pretende lograr la adaptación del ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, Reglamento General de Protección de Datos, y completar sus disposiciones. A su vez, establece que el derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución, se ejercerá con arreglo a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 y en esta ley orgánica. Las Comunidades Autónomas ostentan competencias de desarrollo normativo y ejecución del derecho fundamental a la protección de datos personales en su ámbito de actividad y a las autoridades autonómicas de protección de datos que se creen les corresponde contribuir a garantizar este derecho fundamental de la ciudadanía. En segundo lugar, es también objeto de la Ley garantizar los derechos digitales de la ciudadanía, al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.4 de la Constitución.

Destaca la novedosa regulación de los datos referidos a las personas fallecidas, pues, tras excluir del ámbito de aplicación de la ley su tratamiento, se permite que las personas vinculadas al fallecido por razones familiares o de hecho o sus herederos puedan solicitar el acceso a los mismos, así como su rectificación o supresión, en su caso con sujeción a las instrucciones del fallecido. También excluye del ámbito de aplicación los tratamientos que se rijan por disposiciones específicas, en referencia, entre otras, a la normativa que transponga la citada Directiva (UE) 2016/680, previéndose en la disposición transitoria cuarta la aplicación a estos tratamientos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, hasta que se apruebe la citada normativa.

—El Título II, recoge los Principios de Protección de Datos:

- Exactitud de los datos.
- Deber de confidencialidad.
- Tratamiento basado en el consentimiento del afectado.
- Consentimiento de los menores de edad.
- Tratamiento de datos amparado por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos.
- Categorías especiales de datos.
- Tratamiento de datos de naturaleza penal.

—El Título III, está dedicado a los derechos de las personas:

- Transparencia e información al afectado.
- Ejercicio de los derechos:
- Disposiciones generales sobre ejercicio de los derechos.
- Derecho de acceso.
- Derecho de rectificación.
- Derecho de supresión.
- Derecho a la limitación del tratamiento.
- Derecho a la portabilidad.
- Derecho de oposición.

vDerecho de oposición.

—El Título IV, recoge las disposiciones aplicables a tratamientos concretos:

- Tratamiento de datos de contacto, de empresarios individuales y de profesionales liberales.
- Sistemas de información crediticia.
- Tratamientos relacionados con la realización de determinadas operaciones mercantiles.
- Tratamientos con fines de videovigilancia.
- Sistemas de exclusión publicitaria.



- Sistemas de información de denuncias internas.
- Tratamiento de datos en el ámbito de la función estadística pública.
- Tratamiento de datos con fines de archivo en interés público por parte de las Administraciones Públicas.
- Tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas.

—El Título V, se refiere al Responsable y Encargado del Tratamiento:

- Disposiciones generales. Medidas de responsabilidad activa.
- Encargado del tratamiento.
- Delegado de protección de datos.
- Códigos de conducta y certificación.

—El Título VI, es relativo a las Transferencias internacionales de datos, procede a la adaptación de lo previsto en el Reglamento (UE) 2016/679 y se refiere a las especialidades relacionadas con los procedimientos a través de los cuales las autoridades de protección de datos pueden aprobar modelos contractuales o normas corporativas vinculantes, supuestos de autorización de una determinada transferencia, o información previa.

—El Título VII, se dedica a las autoridades de protección de datos, que siguiendo el mandato del Reglamento (UE) 2016/679 se ha de establecer por ley nacional. Manteniendo el esquema que se venía recogiendo en sus antecedentes normativos, la ley orgánica regula el régimen de la Agencia Española de Protección de Datos y refleja la existencia de las autoridades autonómicas de protección de datos y la necesaria cooperación entre las autoridades de control. La Agencia Española de Protección de Datos se configura como una autoridad administrativa independiente con arreglo a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia.

—El Título VIII, regula el «Procedimiento en caso de posible vulneración de la normativa de protección de datos». El Reglamento (UE) 2016/679 establece un sistema novedoso y complejo, evolucionando hacia un modelo de «ventanilla única» en el que existe una autoridad de control principal y otras autoridades interesadas. También se establece un procedimiento de cooperación entre autoridades de los Estados miembros y, en caso de discrepancia, se prevé la decisión vinculante del Comité Europeo de Protección de Datos. En consecuencia, con carácter previo a la tramitación de cualquier procedimiento, será preciso determinar si el tratamiento tiene o no carácter transfronterizo y, en caso de tenerlo, qué autoridad de protección de datos ha de considerarse principal.

La regulación se limita a delimitar el régimen jurídico; la iniciación de los procedimientos, siendo posible que la Agencia Española de Protección de Datos remita la reclamación al delegado de protección de datos o a los órganos o entidades que tengan a su cargo la resolución extrajudicial de conflictos conforme a lo establecido en un código de conducta; la inadmisión de las reclamaciones; las actuaciones previas de investigación; las medidas provisionales, entre las que destaca la orden de bloqueo de los datos; y el plazo de tramitación de los procedimientos y, en su caso, su suspensión. Las especialidades del procedimiento se remiten al desarrollo reglamentario.

—El Título IX, que contempla el régimen sancionador, parte de que el Reglamento (UE) 2016/679 establece un sistema de sanciones o actuaciones correctivas que permite un amplio margen de apreciación. En este marco, la ley orgánica procede a describir las conductas típicas, estableciendo la distinción entre infracciones muy graves, graves y leves, tomando en consideración la diferenciación que el Reglamento General de Protección de datos establece al fijar la cuantía de las sanciones. La categorización de las infracciones se introduce a los solos efectos de determinar los plazos de prescripción, teniendo la descripción de las conductas típicas como único objeto la enumeración de manera ejemplificativa de algunos de los actos sancionables que deben entenderse incluidos dentro de los tipos generales establecidos en la norma europea. La ley orgánica regula los supuestos de interrupción de la prescripción partiendo de la exigencia constitucional del conocimiento de los hechos que se imputan a la persona, pero teniendo en cuenta la problemática derivada de los procedimientos establecidos en el Reglamento Europeo, en función de si el procedimiento se tramita exclusivamente por la Agencia Española de Protección de Datos o si se acude al procedimiento coordinado del artículo 60 del Reglamento General de Protección de Datos.

El Reglamento (UE) 2016/679 establece amplios márgenes para la determinación de la cuantía de las sanciones. La ley orgánica aprovecha la cláusula residual del artículo 83.2 de la norma europea, referida a los factores agravantes o atenuantes, para aclarar que entre los elementos a tener en cuenta podrán incluirse los que ya aparecían en el artículo 45.4 y 5 de la Ley Orgánica 15/1999, y que son conocidos por los operadores jurídicos.

—Finalmente, el Título X de esta Ley acomete la tarea de reconocer y garantizar un elenco de derechos digitales de los ciudadanos conforme al mandato establecido en la Constitución. En particular, son objeto de regulación los derechos y libertades predicables al entorno de Internet como la neutralidad de la Red y el acceso universal o los derechos a la seguridad y educación digital así como los derechos al olvido, a la portabilidad y al testamento digital. Ocupa un lugar relevante el reconocimiento del derecho a la desconexión digital en el marco del derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales en el ámbito laboral y la protección de los menores en Internet. Finalmente, resulta destacable la garantía de la libertad de expresión y el derecho a la aclaración de informaciones en medios de comunicación digitales.

Las disposiciones adicionales se refieren a cuestiones como las medidas de seguridad en el ámbito del sector público, protección de datos y transparencia y acceso a la información pública, cómputo de plazos, autorización judicial en materia de transferencias internacionales de datos, la protección frente a prácticas abusivas que pudieran desarrollar ciertos operadores, o los tratamientos de datos de salud, entre otras.

Las disposiciones transitorias están dedicadas, entre otras cuestiones, al estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos, el régimen transitorio de los procedimientos o los tratamientos sometidos a la Directiva (UE) 2016/680.

Se recoge una disposición derogatoria y, a continuación, figuran las disposiciones finales sobre los preceptos con carácter de ley ordinaria, el título competencial y la entrada en vigor.

## 7. LA VIDEOVIGILANCIA

La imagen de una persona en la medida que identifique o pueda identificar a la misma constituye un dato de carácter personal, que puede ser objeto de tratamiento para diversas finalidades.

La videovigilancia al suponer un tratamiento de datos de carácter personal, salvo que sea de aplicación la denominada excepción doméstica, debe ajustarse a los principios y obligaciones que establece la normativa de protección de datos a los que ya nos hemos referido.

El RGPD establece varios supuestos en su artículo 6 que legitiman el tratamiento de datos de carácter personal, entre los que se encuentra permitir el tratamiento cuando sea necesario para el cumplimiento de una misión de interés público.

Por lo tanto, y puesto que la finalidad de la videovigilancia consiste en garantizar la seguridad de personas, bienes e instalaciones, el interés público legitima dicho tratamiento. Asimismo, el considerando 45 del RGPD contempla que si el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público, este tratamiento debe tener una base en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros.

La captación de imágenes con fines de seguridad, como regla general, de la vía pública debe realizarse por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ya que les corresponde la prevención de hechos delictivos y la garantía de la seguridad en la citada vía pública, de conformidad con lo regulado por la **Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto**, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y su Reglamento de desarrollo aprobado mediante Real Decreto 596/1999, de 16 de abril.

Una de las obligaciones que conlleva el uso de la videovigilancia con fines de seguridad, en relación con la protección de datos, es cumplir con el derecho de información, mediante un distintivo informativo.

La AEPD ha publicado en su página web un nuevo cartel de videovigilancia con la finalidad de cumplir con el derecho de información, obligación que impone el RGPD.

Este distintivo se exhibirá en lugar visible, y como mínimo, en los accesos a las zonas vigiladas ya sean interiores o exteriores. En caso que el espacio videovigilado disponga de varios accesos deberá disponerse de dicho distintivo de zona videovigilada en cada uno de ellos.

El distintivo de zona videovigilada deberá informar acerca de:

—La existencia del tratamiento (videovigilancia).

—La identidad del responsable del tratamiento o del sistema de videovigilancia, y la dirección del mismo.

—La posibilidad de ejercitar los derechos reconocidos en los artículos 15 a 22 del RGPD.

—Dónde obtener más información sobre el tratamiento de los datos personales.

—Asimismo, también se pondrá a disposición de los interesados el resto de la información que debe facilitarse a los afectados en cumplimiento del derecho de información regulado en el RGPD.

La AEPD ha publicado en su página web la «Guía sobre el uso de las Videocámaras para Seguridad y otras finalidades».

## **8. EL REAL DECRETO-LEY 5/2018, DE 27 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA ADAPTACIÓN DEL DERECHO ESPAÑOL A LA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS**

El objeto de este Real Decreto-Ley se ciñe a la adecuación de nuestro ordenamiento al Reglamento Europeo de Protección de Datos en aquellos aspectos concretos que, sin rango orgánico, no admiten demora y debe entenderse sin perjuicio de la necesidad de una legislación orgánica de protección de datos que procure la plena adaptación de la normativa interna a los estándares fijados en la materia por la Unión Europea a través de una disposición directamente aplicable.

Este Real Decreto comprende catorce artículos estructurados en tres capítulos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y una final. Vamos a analizar los aspectos más relevantes del mismo:

—Capítulo I. Inspección en materia de protección de datos

Atiende a la necesidad de identificar al personal competente para el ejercicio de los poderes de investigación que el Reglamento General de Protección de Datos otorga en su artículo 58.1 a las autoridades de control.

Ello exige que el Derecho interno regule el modo en que podrán ejercerse dichos poderes, qué personas ejercerán la actividad de investigación e inspección y en qué consistirán esas atribuciones expresamente establecidas en el Reglamento Europeo desde el punto de vista del ordenamiento español.

Asimismo, y en aplicación del artículo 62.3 del Reglamento General de Protección de Datos, es preciso determinar el régimen aplicable al personal de las autoridades de supervisión de otros Estados miembros que participen en actuaciones conjuntas de investigación.

Los artículos 1 y 2 de este capítulo se refieren:

a) Ámbito y personal competente para el ejercicio de la actividad de investigación de la Agencia Española de Protección de Datos.

Serán competentes para la actividad de investigación los funcionarios de la Agencia Española de Protección de Datos o funcionarios ajenos habilitados por el Director de la Agencia Española de Protección de Datos. Estos funcionarios tienen la consideración de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

En los casos de actuaciones conjuntas de investigación conforme a lo dispuesto en el artículo 62 del RGPD, el personal de las autoridades de control de otros Estados Miembros de Unión Europea que colabore con la Agencia ejercerá sus facultades con arreglo a lo previsto en la normativa española y bajo la orientación y en presencia del personal de esta.

b) Alcance de la actividad de investigación.

Quienes desarrollen la actividad de investigación podrán recabar las informaciones precisas para el cumplimiento de sus funciones, realizar inspecciones, requerir la exhibición o el envío de los documentos y datos necesarios, examinarlos en el lugar en que se encuentren depositados o en donde se lleven a cabo los tratamientos, obtener copia de ellos, inspeccionar los equipos físicos y lógicos y requerir la ejecución de tratamientos y programas o procedimientos de gestión y soporte del tratamiento sujetos a investigación. Los poderes de investigación en lo que se refiere a la entrada en domicilios deben ejercerse de conformidad con las normas procesales, en particular, en los casos en los que sea precisa la autorización judicial previa.

—Capítulo II. Régimen Sancionador en materia de protección de datos

Articula el novedoso régimen sancionador establecido en el Reglamento General de Protección de Datos, reemplazando los tipos infractores actualmente contenidos en la Ley Orgánica 15/1999 por la remisión a los que están establecidos en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 83 de dicho Reglamento, lo que resulta de todo punto necesario.

Además, existen dos cuestiones sobre las que es ineludible la adopción de disposiciones por el Derecho interno que garanticen la efectividad de este régimen sancionador y la seguridad jurídica en su aplicación:

• La primera se refiere a la necesaria delimitación de los sujetos que pudieran incurrir en la responsabilidad derivada de la aplicación de dicho régimen sancionador.

• La segunda reviste aún mayor importancia y se refiere a la necesidad de determinar los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones previstas en la norma europea.

Los artículos 3 a 6 de este capítulo, se refieren:

Sujetos responsables.

Están sujetos al régimen sancionador establecido en el RGPD y en la normativa española de protección de datos:

• Los responsables de los tratamientos.

• Los encargados de los tratamientos.

• Los representantes de los responsables o encargados de los tratamientos no establecidos en la Unión Europea.

• Las entidades de certificación.

• Las entidades acreditadas de supervisión de los códigos de conducta.

No será de aplicación al delegado de protección de datos el régimen sancionador en esta materia.



Infracciones.

Con referencia a las infracciones, este Real Decreto-Ley hace una remisión a las ya recogidas en el RGPD.

De conformidad con el artículo 83.5 del RGPD: «Las infracciones de las disposiciones siguientes se sancionarán, de acuerdo con el apartado 2, con multas administrativas de 20.000.000 euros como máximo o, tratándose de una empresa, de una cuantía equivalente al 4 % como máximo del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior, optándose por la de mayor cuantía:

Los principios básicos para el tratamiento, incluidas las condiciones para el consentimiento.

Los derechos de los interesados.

Las transferencias de datos personales a un destinatario en un tercer país o una organización internacional.

Toda obligación en virtud del Derecho de los Estados miembros que se adopte con arreglo al capítulo IX.

El incumplimiento de una resolución o de una limitación temporal o definitiva del tratamiento o la suspensión de los flujos de datos por parte de la autoridad de control con arreglo al artículo 58, apartado 2, o el no facilitar acceso en incumplimiento del artículo 58, apartado 1».

De conformidad 83.6 del RGPD: «El incumplimiento de las resoluciones de la autoridad de control a tenor del artículo 58, apartado 2, se sancionará de acuerdo con el apartado 2 del presente artículo con multas administrativas de 20.000.000 euros como máximo o, tratándose de una empresa, de una cuantía equivalente al 4 % como máximo del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior, optándose por la de mayor cuantía».

Las infracciones previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 83 del RGPD referidas prescriben a los tres años. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviere paralizado durante más de seis meses por causas no imputables al presunto infractor.

De conformidad con el artículo 83.4: «Las infracciones de las disposiciones siguientes se sancionarán, de acuerdo con el apartado 2, con multas administrativas de 10.000.000 euros como máximo o, tratándose de una empresa, de una cuantía equivalente al 2 % como máximo del volumen de negocio total anual global del ejercicio financiero anterior, optándose por la de mayor cuantía:

- a) Las obligaciones del responsable y del encargado.
- b) Las obligaciones de los organismos de certificación.
- c) Las obligaciones de la autoridad de control».

Las infracciones previstas en el apartado 4 del artículo 83 del RGPD referidas prescriben a los dos años. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviere paralizado durante más de seis meses por causas no imputables al presunto infractor.

Sanciones.

En cuanto a las sanciones, el Real Decreto-Ley 5/2018, se remite a las contenidas en el RGPD.

Prescripción de las sanciones:

Las sanciones impuestas en aplicación del RGPD prescriben en los siguientes plazos:

- a) Las sanciones por importe igual o inferior a 40.000 euros, prescriben en el plazo de un año.
- b) Las sanciones por importe comprendido entre 40.001 y 300.000 euros prescriben a los dos años.
- c) Las sanciones por un importe superior a 300.000 euros prescriben a los tres años.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

La prescripción se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si el mismo está paralizado durante más de seis meses por causa no imputable al infractor.

—Capítulo III. Procedimiento en caso de posible vulneración de la normativa de protección de datos

Contiene la regulación del procedimiento en caso de que exista una posible vulneración del Reglamento General de Protección de Datos.

Este último capítulo tiene como objetivo hacer posible la aplicación de las especialidades del régimen procedimental del Reglamento General de Protección de Datos, en un contexto en el que, siendo la norma europea directamente aplicable, ya se han puesto en marcha procedimientos de especial trascendencia al amparo de este régimen.

El artículo 7 del Real Decreto-Ley 5/2018, con referencia al Régimen Jurídico, dispone:

«1. Las disposiciones de este capítulo serán de aplicación a los procedimientos tramitados por la Agencia Española de Protección de Datos en los supuestos en los que un afectado reclame que no ha sido atendida su solicitud de ejercicio de los derechos reconocidos en los artículos 15 a 22 del RGPD, así como en los que aquella investigue la existencia de una posible infracción de lo dispuesto en el mencionado Reglamento y la normativa española de protección de datos.

2. Los procedimientos tramitados por la Agencia Española de Protección de Datos se regirán por lo dispuesto en el RGPD, en la normativa española de protección de datos y, en cuanto no las contradigan, con carácter subsidiario, por las normas generales sobre los procedimientos administrativos».

Los artículos 8 al 14 de este capítulo, se refieren a:

- Forma de iniciación del procedimiento y duración.
- Admisión a trámite de las reclamaciones.
- Determinación del alcance territorial.
- Actuaciones previas de investigación.
- Acuerdo de inicio del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.
- Medidas provisionales.
- Procedimiento en relación con las competencias atribuidas a la Agencia Española de Protección de Datos por otras Leyes.
- Disposición Adicional Primera. Representación Española en el Comité Europeo de Protección de Datos.

La Agencia Española de Protección de Datos tendrá la condición de representante común de las autoridades de protección de datos en el Comité Europeo de Protección de Datos.

La Agencia Española de Protección de Datos informará a las autoridades autonómicas de protección de datos acerca de las decisiones adoptadas en el Comité Europeo de Protección de Datos y recabará su parecer cuando se trate de materias de su competencia.

—Disposición adicional segunda. Publicación de resoluciones de la Agencia Española de Protección de Datos.

La Agencia Española de Protección de Datos publicará las resoluciones de su Director que declaren haber lugar o no a la atención de los derechos reconocidos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679, las que pongan fin a los procedimientos de reclamación, las que archiven las actuaciones previas de investigación, las que sancionen con apercibimiento a las entidades a que se refiere el artículo 46 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, las que impongan medidas cautelares y las demás que disponga su Estatuto.

—Disposición transitoria primera. Régimen transitorio de los procedimientos.

1. Los procedimientos ya iniciados a la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley se regirán por la normativa anterior, salvo que el régimen establecido en el mismo contenga disposiciones más favorables para el interesado.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior será asimismo de aplicación a los procedimientos respecto de los cuales ya se hubieren iniciado las actuaciones previas a las que se refiere la Sección 2.ª del Capítulo III del Título IX del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

—Disposición transitoria segunda. Contratos de encargo del tratamiento.

Los contratos de encargo del tratamiento suscritos con anterioridad al 25 de mayo de 2018 al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal mantendrán su vigencia hasta la fecha de vencimiento señalada en los mismos y en caso de haberse pactado de forma indefinida, hasta el 25 de mayo de 2022.

Durante dichos plazos cualquiera de las partes podrá exigir a la otra la modificación del contrato a fin de que el mismo resulte conforme a lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento (UE) 2016/679.

—Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el presente Real Decreto-Ley, y en particular, los siguientes artículos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal:

a) El artículo 40.

b) Los artículos 43 al 49, con excepción del artículo 46.

—Disposición final única. Vigencia.

El presente Real Decreto-Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y lo estará hasta la vigencia de la nueva legislación orgánica de protección de datos que tenga por objeto adaptar el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, y completar sus disposiciones.

## 9. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS

1. *¿Desde cuando se aplica el nuevo Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)?*

EL RGD se aplica desde el 25 de mayo de 2018.

2. *¿Qué es un dato de carácter personal?*

Toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»). Se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona (Definición del Reglamento General de Protección de Datos).

3. *¿Quién es el Responsable del tratamiento y el Encargado del tratamiento?*

El Responsable del tratamiento o responsable es la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento; si el Derecho de la Unión o de los Estados miembros determina los fines y medios del tratamiento, el responsable del tratamiento o los criterios específicos para su nombramiento podrá establecerlos el Derecho de la Unión o de los Estados miembros (Definición del RGPD).

El Encargado del tratamiento o encargado es la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento (Definición del RGPD).

4. *¿Qué es un tratamiento?*

Es cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción (Definición del RGPD).

5. *¿Cuáles son los principios de la protección de datos, según el RGPD?*

—Principio de «licitud, lealtad, y transparencia».

—Principio de «limitación de la finalidad».

—Principio de «minimización de datos».

—Principio de «exactitud».

—Principio de «limitación del plazo de conservación».

—Principio de «integridad y confidencialidad».

—Principio de «responsabilidad proactiva».

6. *¿Qué derechos nuevos incorpora el Reglamento a los establecidos en la LOP?*

A los derechos que ya establecía la LOPD: Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición, los conocidos como ARCO, se contemplan:

—Derecho a la supresión (derecho al olvido).

—Derecho a la limitación del tratamiento.

—Derecho a la portabilidad de los datos.

—El derecho a no ser objeto de una elaboración de perfiles.

7. *¿Cuál es el procedimiento para el ejercicio de los derechos recogidos en el nuevo RGPD?*

Los responsables deben facilitar a los interesados el ejercicio de sus derechos. Los procedimientos y las formas para ello deben ser visibles, accesibles y sencillos. Los responsables deben posibilitar la presentación por medios electrónicos, especialmente cuando el tratamiento se realiza por este medio.

8. *Según el RGPD ¿cómo debe solicitarse el consentimiento de los interesados para tratar sus datos personales?*

Una de las bases fundamentales para tratar los datos personales es el consentimiento. El RGPD requiere que el consentimiento sea «libre, informado, específico e inequívoco».

Se debe prestar mediante una manifestación del interesado o mediante una clara acción afirmativa. El consentimiento no puede deducirse del silencio o de la inacción de los ciudadanos.

9. *¿Qué obligaciones propias tienen los Encargados del tratamiento?*

Deben mantener un registro de actividades del tratamiento, determinar las medidas de seguridad aplicables a los tratamientos que realizan y designar a un Delegado de Protección de Datos en los casos previstos por el RGPD.

Además pueden adherirse a códigos de conducta o certificarse en el marco de los esquemas de certificación previstos por el RGPD.

10. *En el ámbito de la Administración Local, ¿qué base jurídica legitima los tratamientos?*

La base jurídica que legitima los tratamientos será el cumplimiento de una tarea de interés público o el ejercicio de poderes públicos, así como el cumplimiento de una obligación legal. En ambos casos, debe existir una previsión normativa de Ley.

11. *El principio de responsabilidad activa del RGPD ¿en qué consiste?*

El RGPD establece un catálogo de las medidas que los responsables, y en ocasiones los encargados, deben aplicar para garantizar que los tratamientos son conformes al citado RGPD, así como que están en condiciones de demostrarlo.

Estas medidas de responsabilidad activa son las siguientes:

- Análisis de riesgo.
- Registro de actividades del tratamiento.
- Protección de datos desde el diseño y por defecto.
- Adopción de medidas de seguridad.
- Notificación de «violaciones de seguridad de los datos»
- Evaluaciones de impacto sobre la protección de datos.
- Nombramiento del Delegado de Protección de Datos.

12. *¿En qué consiste el análisis de riesgo al que se refiere el RGPD?*

El RGPD prevé que las medidas de cumplimiento para responsables o encargados deban aplicarse en función del riesgo que los tratamientos que realizan supongan para los derechos y libertades de los interesados.

Por ello, responsables y encargados deben llevar a cabo una valoración del riesgo de los tratamientos que realicen, con el fin de determinar qué medidas aplicar y cómo hacerlo.

Este análisis del riesgo variará en función de:

- Los tipos de tratamiento.
- La naturaleza de los datos.
- El número de interesados afectados.
- La cantidad y variedad de tratamientos.

13. *¿Se puede seguir aplicando con el RGPD las mismas medidas que con el Reglamento de la LOPD?*

A diferencia del Reglamento de desarrollo de la LOPD, el RGPD no contempla un listado de medidas de seguridad en función de si el tipo de tratamientos es de nivel bajo, medio o alto, de forma que desde el 25 mayo de 2018, que es aplicable el RGPD, este listado no será válido de forma automática.

En algunos supuestos se podrá seguir aplicando las mismas medidas que establece el Reglamento de la LOPD si los resultados del análisis de riesgos previo concluyen que las medidas son realmente las más adecuadas para ofrecer un nivel de seguridad adecuado. En ocasiones será necesario completarlas con medidas adicionales o prescindir de ellas.

14. *¿Qué pasos realizará un Ayuntamiento para adaptarse al RGPD?*

- Designar un Delegado de Protección de Datos.
- Elaborar un Registro de Actividades de Tratamiento.
- Identificación con precisión de las finalidades y de las bases jurídicas de los tratamientos que se llevan a cabo.
- Revisar la información que se ofrece a los interesados cuando se recogen sus datos a las exigencias del RGPD.
- Revisar los procedimientos de los ejercicios de los derechos de los interesados.
- Revisar los contratos realizados con los Encargados de Tratamiento.
- Establecer y revisar los procedimientos para acreditar el consentimiento.
- Efectuar Análisis de Riesgos para los derechos y libertades de los ciudadanos de todos los tratamientos de datos que se lleven a cabo.
- Revisar las medidas de seguridad que se aplican a los tratamientos a luz de los resultados del análisis del riesgo de los mismos.
- Necesidad de establecer mecanismos para identificar con rapidez la existencia de violaciones de seguridad de los datos y reaccionar ante ellas.
- Determinar la necesidad de efectuar evaluaciones de impacto en la protección de los datos sujetas al RGPD.
- Adaptar los instrumentos de Transferencia Internacional de datos personales a las previsiones del RGPD.
- Elaborar y llevar a cabo un Plan de formación y concienciación de los empleados públicos, y cargos públicos.

La Agencia Española de Protección de datos, ha lanzado un listado de cumplimiento normativo para facilitar la adaptación del RGPD, que se puede consultar en su página web.

15. *¿Quién es el Delegado de protección de datos (DPD)?*

EL RGPD introduce esta nueva figura del Delegado de Protección de Datos, que asume nuevas y cualificadas competencias en materia de coordinación y control del cumplimiento de la normativa de protección de datos.

El RGPD establece que el DPD, será designado, atendiendo a sus cualidades profesionales y, en particular a sus conocimientos especializados del Derecho, y la práctica en materia de protección de datos y a su capacidad para desempeñar las funciones que el RGPD le atribuye.

16. *¿Se pueden instalar cámaras de videovigilancia que graben la vía pública?*

Sí; pero hemos de tener en cuenta que la instalación de videocámaras en lugares públicos, tanto móviles como fijos, es competencia exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, rigiéndose el tratamiento de dicha imágenes por su legislación específica, contenida en la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, y su Reglamento de desarrollo, sin perjuicio de que les sea aplicable, en su caso, lo previsto por el RGPD, en aspectos como la adopción de las medidas de seguridad que resulten de aplicación y la elaboración del registro de actividades en relación con el tratamiento de videovigilancia que se realice.

17. *¿Quiénes están sujetos al régimen sancionador establecido en el RGPD y en la normativa española de protección de datos?*

Están sujetos:

- Los responsables de los tratamientos.
- Los encargados de los tratamientos.
- Los representantes de los responsables o encargados de los tratamientos no establecidos en la Unión Europea.
- Las entidades de certificación.
- Las entidades acreditadas de supervisión de los códigos de conducta.

No será de aplicación al delegado de protección de datos el régimen sancionador en esta materia.

18. *¿Se podrán imponer las multas administrativas del RGPD a las Entidades Locales?*

Según el RGPD, corresponde a los Estados miembros determinar si, y en que medida, se deben imponer multas a las autoridades públicas. En nuestra normativa no se establece la posibilidad de imponer multas a las Administraciones Locales.

## **CAPÍTULO 8**

### **TRANSPARENCIA**





## 8. La transparencia en las Entidades Locales de la provincia de Zaragoza: una tarea en formación continua

Jesús Rubio Beltrán

Técnico de Administración General del Gabinete de la Presidencia de la Diputación Provincial de Zaragoza

### SUMARIO

1. Una aproximación al concepto de transparencia.
2. Marco jurídico de la transparencia.
3. El acceso a los datos especialmente protegidos.
4. El acceso a datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano.
5. Los sujetos obligados.
6. Los principios generales (acciones) que informan la transparencia.
7. Estructura y contenido de la publicidad activa.
8. La organización de la transparencia en las Entidades Locales. El órgano competente.
9. Información pública y acceso a la información.
10. Preguntas habituales sobre transparencia.
11. Bibliografía<sup>121</sup>.

### 1. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

Las entidades locales de Aragón y, por ende, las entidades locales de la provincia de Zaragoza, están obligadas por la normativa básica de transparencia dictada por el Estado y por las normas que en su desarrollo se han dictado por la Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia. Y a estas obligaciones y su cumplimiento, que supone un gran reto, un arduo esfuerzo y una tarea de dedicación y formación continua para los servidores públicos, autoridades y empleados públicos, dedicamos unas líneas a modo de guía orientativa para la gestión de la transparencia.

Según la Real Academia Española por «transparente» debemos entender aquello que es claro, evidente y que se comprende sin duda ni ambigüedad.

El principio de transparencia pública, proporcionando y difundiendo, de manera clara, proactiva, accesible y constante, la información que obra en poder de los poderes públicos y la relativa a su actuación y organización, bajo los principios de veracidad y objetividad, permite que la ciudadanía pueda conocer sus decisiones, cómo se adoptan las mismas, cuáles son los objetivos perseguidos o la finalidad para la que se dictan, qué medidas se van a implementar, en su caso, para llevar a cabo lo decidido, cómo se organizan los servicios y quiénes son las personas responsables.

Y esta visión de la transparencia dirigida al ciudadano como sujeto político, y como titular del derecho que le reconoce el artículo 23 de la Constitución española a participar en los asuntos públicos, le permite conocer el resultado de la gestión pública, cuestión esta que se ha demandado desde siempre por los ciudadanos, y más en los últimos años con el avance de las nuevas tecnologías y el acceso general de los ciudadanos a internet.

De esta forma, poniendo a disposición de los ciudadanos la información sobre la gestión pública, los ciudadanos participan también en la gestión pública.

No podemos entender la transparencia como un simple mecanismo de publicación de datos. Publicar datos no nos hace transparentes. La transparencia debe ser sinónimo de transmisión de información. Y la información debe versar sobre la gestión pública.

La transparencia tiene por objeto formar un ambiente de confianza, empatía, seguridad y franqueza entre la administración y los ciudadanos, de tal forma que estén informados y conozcan desde un inicio los posibles impactos directos e indirectos de la gestión pública, sus derechos y obligaciones.

Y, en otros términos, debemos entender que la transparencia, ejecutada mediante la publicación de la información relacionada con la gestión pública en las sedes electrónicas o páginas web de nuestras entidades locales, debe hacerse en términos de «usabilidad».

Según Dat-Red, Diccionario de marketing español, «usabilidad» proviene del inglés «usability» y significa «la efectividad, eficiencia y satisfacción con la que un grupo específico de usuarios realiza una serie de tareas en un ambiente en particular».

Según el Diccionario enciclopédico Vox: «usabilidad» es «la cualidad de la página web o del programa informático que son sencillos de usar, porque facilitan la lectura de los textos, descargan rápidamente la información y presentan funciones y menús sencillos por lo que el usuario encuentra satisfechas sus consultas y es cómodo de uso».

Para Jakob Nielsen, es el atributo de calidad que mide lo fáciles de usar que son las interfaces web.

---

121 Abreviaturas, siglas y acrónimos: CE: Constitución española de 1978; DA: Disposición adicional; LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LALA, Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.; LGP: Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre; LTBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; LTPA: Ley 8/2015, de 25 marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; RD: Real decreto; TRLRHL: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.

Existen además otras definiciones formales. La organización para la estandarización (ISO) plantea dos definiciones:

—ISO/IEC 9126: «La usabilidad se refiere a la capacidad de un software de ser comprendido, usado y ser atractivo para el usuario, en condiciones específicas de uso».

—ISO/IEC 9241 (es la más utilizada): «Usabilidad es la eficacia, eficiencia y satisfacción con la que un producto permite alcanzar objetivos específicos a usuarios específicos en un contexto de uso específico».

Como indica esta definición, la usabilidad de una aplicación o un dispositivo (aquel en el que publicamos la información de transparencia) debe estar en relación con las características y necesidades de unos usuarios determinados y con la forma y las condiciones en las que se utilice el producto por parte de esos usuarios.

Armando Fidalgo define la usabilidad como «la medida de la utilidad, facilidad de uso, de aprendizaje y satisfacción de un sistema o producto para conseguir unos objetivos específicos». Valora la influencia de un determinado diseño para utilizarse fácil, efectiva y eficientemente. Refiere la usabilidad como la rapidez y facilidad con que los usuarios realizan las tareas al utilizar una interface.

Según estas definiciones, la usabilidad requiere saber quiénes son los usuarios potenciales de una web, estructurar el sitio de acuerdo con sus necesidades y organizar la navegación de manera que siempre se pueda encontrar lo que se busca. En definitiva, requiere construir el mejor sistema interactivo para que pueda responder a las tareas que se pretenden realizar.

Y este es el gran reto y la tarea encomendada a los gestores de la transparencia en las entidades locales aragonesas. Así lo recoge el artículo 6.1 c) y d) de la Ley 8/2015, de 25 marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, cuando indica que para el cumplimiento de la obligación de transparencia y en los términos previstos en esta ley, las entidades locales aragonesas deben desarrollar sistemas y políticas de gestión de la información pública que garanticen su fiabilidad, actualización permanente, integridad y autenticidad, y adoptar las medidas de gestión de la información pública que hagan fácilmente accesible su localización y divulgación, así como la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad, el control de la veracidad y la reutilización de la información publicada.

## 2. MARCO JURÍDICO DE LA TRANSPARENCIA

La transparencia y su consecuencia práctica, la participación política, son dos principios fundamentales en los estados modernos.

La Constitución española de 1978 establece un marco en el que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2 CE) y garantizar el principio de publicidad de las normas (artículo 9.3 CE) y les reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos (artículo 23 CE). En este contexto, la promoción de la transparencia y la participación ciudadana constituyen la esencia del estado Social y democrático de derecho que proclama el artículo 1 de esta norma y se entiende la encomienda a las Administraciones Públicas para servir con eficacia y objetividad los intereses generales (artículo 105 CE).

El entorno social y tecnológico de los últimos años no ha hecho sino demandar con más fuerza estos derechos, garantizados en parte hasta el momento mediante disposiciones aisladas como los artículos 3.5, que recogía los principios de transparencia y de participación en la relación entre Administración y administrados, y los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que regulaban el derecho de acceso a archivos y registros.

Estos derechos tienen asimismo su plasmación en el artículo 6.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, cuya disposición final tercera se refiere específicamente a las administraciones locales, y en el artículo 70 bis.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

En el ámbito económico y presupuestario el principio de transparencia se recoge expresamente en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En este contexto es en el que se aprueba la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, con un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia de la actividad pública, imponiendo obligaciones de publicidad activa; reconoce y garantiza el derecho del ciudadano a acceder a la información pública; y establece obligaciones de buen gobierno a cumplir por los responsables políticos.

La LTBG exige a las entidades públicas y privadas publicar la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública (artículo 5.1). Esta información comprenderá al menos la información institucional, organizativa y de planificación del artículo 6, la información de relevancia jurídica del artículo 7, y la información económica, presupuestaria y estadística del artículo 8.

Esta información debe publicarse en formato electrónico, en la sede electrónica o en la página web de la entidad, de forma periódica y actualizada, de manera clara y estructurada, y entendible, con fácil acceso y gratuito, y a poder ser en formatos reutilizables (artículo 5.4).

Los límites al derecho de acceso, también aplicables a la publicidad activa, se recogen en el artículo 14 de la LTBG: la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, y la protección del medio ambiente.

El último paso en este proceso dirigido a implantar la transparencia en nuestras instituciones ha sido la aprobación de la normativa para la reforma del funcionamiento de las Administraciones Públicas, integrada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que recoge ampliamente la aplicación de estos principios, bien por remisión a la propia Ley 19/2013 (Artículo 13 d) de la Ley 39/2015, y artículos 6 y 26 de la Ley 40/2015) o bien como principio general inspirador (artículos 71 y 129, de la Ley 39/2015, y artículos 3. 1.c), 38, 81 y 112 de la Ley 40/2015).

Por otra parte, en la Comunidad Autónoma de Aragón, el Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril, en su artículo 62.3, entre los principios de organización y funcionamiento de la Administración, exige que la Administración Pública aragonesa ajuste su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos. Y en el ejercicio de las competencias exclusivas que el artículo 71, párrafos 1.º y 7.º le atribuyen en materia de creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y para regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia respectivamente, se aprobó la Ley 8/2015, de 25 marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, modificada por la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas.

Esta Ley 8/2015 amplía las obligaciones de publicidad activa de la Ley 19/2013, tanto desde un punto de vista material, en relación con las disciplinas objeto de publicidad, como objetivo, desde la perspectiva de los sujetos obligados. Asimismo, incluye especialidades procedimentales para reforzar la efectividad del derecho de acceso a la información. Y, finalmente, crea el Consejo de transparencia de Aragón, al que se encomienda la promoción de la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma y a quien corresponde la resolución de las reclamaciones sobre el derecho de acceso.

No obstante, el marco jurídico diseñado por el legislador estatal y autonómico, las entidades locales aragonesas aún pueden ampliar y precisar las materias objeto de publicidad activa y diseñar sus portales de transparencia. El instrumento de una ordenanza que regule esta materia de la transparencia se erige así en necesario y, en particular, en lo que se refiere al aspecto organizativo y competencial, siendo necesario determinar ese ámbito competencial, dado que al no existir atribución en la materia en la LBRL es de aplicación la cláusula residual que atribuye al Alcalde la competencia (artículo 21.1.s) y 124.4.ñ) de la LBRL y artículo 30.1 u) LALA.

A este fin, y a modo de guía orientativa, la FEMP aprobó el 27 de mayo de 2014 una ordenanza tipo que, previa su adaptación a la Ley 8/2015, a la Ley 39/2015 y a la Ley 40/2015, puede servir de útil referente.

### 3. EL ACCESO A LOS DATOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en su artículo 15, y también la Ley 8/2015, de 25 marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en su artículo 10, establecen un criterio restrictivo en relación con el acceso a la información que contiene datos especialmente protegidos.

La denominación de esta categoría de datos es un empleo consciente y voluntario de un concepto acuñado en la normativa sobre protección de datos, en concreto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. El artículo 7 LOPD considera como tales, siguiendo las determinaciones del derecho europeo, los relativos a la ideología –incluida la afiliación sindical–, religión o creencias, y solo pueden ser tratados con el consentimiento expreso y por escrito del afectado. Asimismo, tienen la consideración de datos especialmente protegidos los referidos al origen racial, la salud y la vida sexual. Los datos referidos al origen racial, a la salud y a la vida sexual solo pueden ser recabados, tratados y cedidos cuando el afectado consienta expresamente (no es necesario en este caso que sea por escrito), o cuando así lo disponga una ley, por razones de interés.

La propia LOPD establece excepciones particularizadas al principio de consentimiento expreso referidas a los datos sanitarios. Junto a estos datos se encuentran los atinentes a la comisión de infracciones penales o administrativas.

El artículo 15.1 LTBG, siguiendo al artículo 7 LOPD, distingue entre dos tipos de datos especialmente protegidos.

En primer lugar, los datos relativos a la ideología, religión o creencias, para cuyo acceso se exige el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

En segundo lugar, el caso de los datos de origen racial, salud o vida sexual, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, respecto de los cuales solo puede autorizarse el acceso con consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley, salvo cuando conllevan amonestación pública, puesto que estos casos implican de por sí una opción del legislador por la publicidad.

Si la información no contiene datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud ponderará el interés público en la divulgación de la información y el derecho a la protección de datos de carácter personal. En cualquier caso, se permite el acceso si se efectúa previamente una disociación de datos y se impide la identificación de las personas afectadas.

### 4. EL ACCESO A DATOS MERAMENTE IDENTIFICATIVOS RELACIONADOS CON LA ORGANIZACIÓN, EL FUNCIONAMIENTO O LA ACTIVIDAD PÚBLICA DEL ÓRGANO

Como regla general, debe prevalecer la publicidad de los datos personales que, sin ser íntimos, están directamente relacionados con la organización, la gestión y el gasto públicos, también si contienen la mención de la identidad de empleados, contratistas, agentes, beneficiarios de subvenciones, de permisos, etc. Siempre cabe que, en un caso determinado, la publicación pueda suponer un perjuicio desproporcionado a la persona afectada, lo que deberá ser ponderado, en especial, a la vista de las alegaciones que esta pueda formular al ser consultada, o de las peculiaridades de un colectivo, si no se lleva a cabo dicha consulta.

El artículo 15.3 LTBG dispone que, con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

Y es que en efecto puede haber casos en que la publicidad (activa o pasiva) de determinada información, incluso meramente identificativa o de otro género, puede implicar para un individuo o para un colectivo, atendidas sus circunstancias especiales, un grave perjuicio (a veces, incluso, un riesgo para su vida e integridad física, como en el caso del puesto de trabajo de personas objeto de amenaza).

La LTBG dispone que cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Esta última referencia a los derechos del afectado, y en particular al de protección de datos, debe interpretarse teniendo en cuenta que, como ha declarado el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, el derecho a la protección de datos es a la par autónomo e instrumental para la tutela de otros derechos (desde la integridad física a la libertad sindical, la no discriminación, etc.).

### 5. LOS SUJETOS OBLIGADOS

Los sujetos obligados se clasifican en tres categorías, con un distinto grado de sujeción o de obligaciones de transparencia:

1. Administraciones Públicas. Tienen la consideración de Administración Pública a efectos de la LTPA (artículo 4.3):

- a) Las entidades que integran la Administración Local Aragonesa: municipios, provincias, comarcas, entidad metropolitana de Zaragoza, mancomunidades de municipios, comunidades de villa y tierra, y entidades locales menores (artículo 4.c) LTPA).
- b) Los organismos autónomos y las entidades de derecho público dependientes de las entidades locales aragonesas (artículo 4.d) LTPA).
- c) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere la legislación de régimen local y estén adscritos a una Administración Local Aragonesa (artículo 4.e) LTPA).

2. Sector Público Local. Forman parte del sector público local, sin la consideración de Administración Pública, cuando la entidad dominante sea una entidad local Aragonesa:

- a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades públicas aragonesas sea superior al cincuenta% o en las cuales las citadas entidades puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que las rigen (artículo 4.h) LTPA).
- b) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades públicas aragonesas, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades, o en las cuales estas tengan una influencia dominante en la toma de decisiones, en particular por ostentar una participación relevante en el correspondiente patronato. (artículo 4.i) LTPA).

c) Los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de los anteriores, creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos de los anteriores financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia. (artículo 4.j) LTPA).

d) Las asociaciones constituidas por las entidades públicas aragonesas, con excepción de aquellas en las que participen la Administración General del Estado o alguna de las entidades de su sector público. (artículo 4.k) LTPA).

3. Sociedades y Fundaciones que no formen parte del Sector Público Local. Quedan también afectadas las sociedades y fundaciones que no formen parte del sector público, pero en los que la participación pública es importante:

a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades públicas aragonesas previstas en el artículo 4 sea superior al treinta% e igual o inferior al cincuenta% (artículo 8.d) LTPA).

b) Las fundaciones que se constituyan con una aportación directa o indirecta, de una o varias entidades públicas aragonesas de las previstas en el artículo 4, superior al treinta% e igual o inferior al cincuenta% o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un treinta% y hasta un cincuenta% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades (artículo 8.e) LTPA).

## 6. LOS PRINCIPIOS GENERALES (ACCIONES) QUE INFORMAN LA TRANSPARENCIA

Los principios generales de publicidad activa se regulan en el artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en el artículo 2 de la Ley 8/2015, de 25 marzo, de Aragón, y suponen una actuación proactiva de los gestores públicos en favor de la transparencia y la forma de llevarla a efecto.

Para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información los sujetos obligados y, entre ellos, las entidades locales aragonesas están obligadas a:

a) Elaborar, mantener actualizada y difundir, preferentemente por medios electrónicos, a través de sus páginas web o sedes electrónicas, la información cuya divulgación se considere de mayor relevancia para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, permitir la reutilización de la información y facilitar el acceso a la misma.

b) Elaborar, mantener actualizado y difundir un catálogo de información pública que obre en su poder, con indicaciones claras de dónde puede encontrarse dicha información y ofrecer también dicho catálogo en formatos electrónicos abiertos, legibles por máquinas que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento.

c) Establecer y mantener medios de consulta adecuados a la información solicitada.

d) Adoptar las medidas de gestión de la información que hagan fácil su localización y divulgación, así como su accesibilidad, interoperabilidad y calidad.

e) Publicar la información de una manera clara, estructurada y entendible para las personas.

f) Publicar y difundir la información relativa al contenido del derecho de acceso a la información, al procedimiento para su ejercicio y al órgano competente para resolver.

g) Publicar y difundir la información relativa a los términos de la reutilización de la información de forma clara y precisa para los ciudadanos.

h) Difundir los derechos de las personas en materia de transparencia, asesorar para su correcto ejercicio y asistir en la búsqueda de información.

i) Facilitar la información solicitada en los plazos máximos y en la forma y formato elegido.

## 7. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA PUBLICIDAD ACTIVA

La publicidad activa es la información, agrupada en las categorías definidas en la ley, que debe publicarse de forma periódica y actualizada para garantizar la transparencia de la actividad pública.

Las materias que deben ser objeto de publicidad activa se estructuran en siete grandes bloques temáticos relacionados con la gestión pública:

### 7.1. Información institucional y organizativa

Todos los sujetos obligados en el ámbito local publicarán la información relativa a la institución, a las funciones que desarrollan y a la normativa que les es de aplicación, y su organización en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en el artículo 12 de la Ley 8/2015, de 25 marzo, de Aragón.

El organigrama es el esquema de la organización de la entidad. En él debe recogerse la identidad de los responsables de cada órgano, su perfil y su trayectoria profesional.

En relación con los miembros de la Corporación (cargos representativos de las entidades locales), altos cargos y máximos responsables de la institución incluidos en el ámbito de aplicación de los artículos 32 bis y 75 y en la disposición adicional 15ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se publicará asimismo toda la información relacionada en el artículo 13 de la Ley 8/2015, de 25 marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y la exigida en el referido artículo 75 y en el 75 bis de la de la Ley 7/1985 (régimen de dedicación y declaraciones de bienes y actividades).

La información sobre los responsables se concreta para las entidades que forman parte del sector público en el artículo 13.1 LTPA con la inclusión de la siguiente: identificación y nombramiento, datos biográficos profesionales, funciones, órganos colegiados y consejos de dirección y administración de organismos públicos y sociedades mercantiles en los que participe o haya participado en los últimos cuatro años, así como asociaciones, fundaciones y entidades privadas de cuyos órganos directivos forme parte o haya formado parte en los últimos cuatro años, actividades públicas y privadas para las que se haya autorizado o reconocido la compatibilidad, retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por el ejercicio de cargos públicos, incluidas cualesquiera dietas e indemnizaciones, con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos y el importe de los gastos de representación de los que haya hecho uso, e indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

Asimismo, se exige, conforme al artículo 12 LTPA, la publicación de otros datos adicionales a las entidades locales aragonesas como son:

a) Su sede física, horarios de atención al público, dirección de correo electrónico y teléfonos de contacto.

b) Las relaciones actualizadas de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal con indicación de sus retribuciones anuales, desglosando los diferentes complementos, en su caso, y la retribución total.

c) Los acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y los convenios colectivos vigentes.

d) La Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, así como los procesos de selección del personal, incluidas las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento.

e) La identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal y el número de liberados sindicales, identificando la organización sindical a la que pertenecen, así como los costes que estas liberaciones generan para las entidades correspondientes. Asimismo, se dará información sobre el número anual de horas sindicales utilizadas.

Las Administraciones públicas aragonesas publicarán, además, la siguiente información (artículo 12.3 LTPA):

- a) El Inventario de Organismos y Entes Públicos.
- b) El Plan y el Informe Anual de la Inspección General de Servicios, o documentos equivalentes en su caso.
- c) La relación de órganos colegiados adscritos, las normas por las que se rigen, así como los extractos de sus acuerdos. Asimismo, la relación de otros órganos colegiados en los que tenga participación, con independencia de la Administración a que estén adscritos.
- d) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos y las empleadas públicas, publicidad que es posible previa disociación de los datos de carácter personal.
- e) El Inventario de Bienes y Derechos de la entidad, cuando una norma de rango legal obligue a la creación y mantenimiento de este Inventario.
- f) Las agendas de actividad institucional de los miembros del Gobierno y de los altos cargos y máximos responsables de todas las entidades locales aragonesas, que se mantendrán públicas, como mínimo, durante todo su mandato. En el caso en que no pueda hacerse pública la agenda con carácter previo, la publicidad se hará a posteriori, salvo que existan causas justificadas. En todo caso, deberán incluirse en las agendas de actividad institucional de los miembros del Gobierno y de los altos cargos, con carácter previo, las reuniones que los mismos mantengan con lobistas y lobbies.
- g) La relación del personal de confianza o asesoramiento especial en cada uno de los departamentos y en los organismos públicos o entidades públicas, especificando su identificación, datos biográficos profesionales, nombramiento, funciones asignadas, órgano o directivo al que presta sus servicios y retribuciones anuales, con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos. Además, se dará cuenta del coste global que representa este personal para cada entidad.
- h) La información de las campañas de publicidad institucional que hayan promovido o contratado, con indicación del gasto público de las mismas, de los adjudicatarios y del plazo de ejecución. Asimismo, se publicará el detalle de cuáles son los medios de comunicación concretos a través de los que el adjudicatario lleva a cabo la campaña de publicidad, así como el gasto que corresponde a cada uno de ellos.

### 7.2. Información sobre planificación

Las Administraciones públicas aragonesas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en que basen su actividad y, en todo caso, los que vienen exigidos por la normativa sectorial en el plazo máximo de un mes desde su aprobación y durante toda su vigencia. En ellos se fijarán los objetivos concretos, así como las actividades, medios, costes estimados y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica, al menos una vez al año, junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma que se determine para cada entidad (artículo 14 LTPA).

### 7.3. Información de relevancia jurídica

Las Administraciones públicas aragonesas, en el ámbito de sus competencias, publicarán (artículo 15 LTPA):

- a) Una relación de su normativa vigente, incluyendo las normas originales y la versión consolidada de las mismas cuando hayan sufrido modificaciones.
- b) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos.
- c) El Plan Normativo de la entidad local que contendrá las iniciativas reglamentarias que esté previsto aprobar en el año siguiente, de acuerdo con el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- d) Los proyectos de reglamento, una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos.
- e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación, así como las aportaciones que se realicen durante ese trámite y la respuesta a las mismas.
- f) Las iniciativas aprobadas por las diputaciones provinciales, los consejos comarcales y los plenos municipales, con información sobre las acciones puestas en marcha, en su caso, para su cumplimiento.

A este objeto se publicará una relación actualizada de los procedimientos de elaboración de normas que estén en curso, indicando su objeto, los trámites exigibles y estado de los mismos, así como los mecanismos de participación ciudadana previstos, incluyendo, en su caso, las alegaciones y aportaciones que se hayan presentado, con indicación de quiénes las presentaron y sus fechas de registro.

### 7.4. Información económica, presupuestaria y estadística

La LTPA subdivide el contenido de esta información sujeta a publicidad activa a fin de que las Entidades Locales aragonesas, y los gestores de la transparencia, en los términos que indicábamos, hagan más accesible a los ciudadanos y ciudadanas la información sobre la gestión económica, presupuestaria y estadística, de forma clara, ordenada y fácil de encontrar.

#### 7.4.1. Información sobre contratos

Sin perjuicio de la publicidad que la normativa reguladora de los contratos del sector público exige respecto de los procedimientos de adjudicación y modificación de los contratos, la transparencia en la contratación pública exige que los sujetos obligados hagan pública en sus respectivos Portales de Transparencia, con una actualización trimestral, la siguiente información relativa a todos los contratos, incluidos los contratos menores (artículo 16 LTPA):

- a) Objeto, tipo de contrato y órgano de contratación.
- b) Fecha de formalización.
- c) Fecha de inicio de ejecución.
- d) Duración.
- e) Procedimiento de adjudicación utilizado para su celebración.
- f) Importes de licitación y de adjudicación.
- g) Instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado.
- h) Número de licitadores participantes en el procedimiento.
- i) Identidad del adjudicatario.
- j) Modificaciones aprobadas.



Se dará también publicidad de la ejecución de los contratos que no tengan la consideración de contrato menor, la cual comprenderá al menos información sobre las ampliaciones del plazo de ejecución, prórrogas del contrato, contratos complementarios, modificaciones del contrato, fecha de la recepción e importe de la liquidación practicada y, en su caso, de la cesión o resolución del contrato.

También se dará publicidad a la subcontratación, con indicación de la identidad de los subcontratistas, el importe de cada subcontratación y el porcentaje en volumen de cada contrato que ha sido subcontratado.

Asimismo, y también en relación a la contratación, publicarán datos estadísticos sobre:

a) El porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

b) El número de contratos adjudicados por cada uno de los procedimientos.

Y respecto a los proyectos y obras de infraestructura más importantes, se establece la obligatoriedad de publicar la siguiente información:

a) Respecto de los proyectos pendientes de ejecución: información sobre su coste estimado, los trámites realizados y los pendientes.

b) Respecto de los contratos formalizados: objeto de la obra, contratista, plazo de ejecución, fechas previstas de inicio, de finalización y de puesta en servicio.

#### *7.4.2. Información sobre convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios*

Los sujetos obligados harán públicos los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas (artículo 17 LTPA).

Y como obligación especial se establece que las Administraciones públicas aragonesas darán publicidad a los acuerdos que se formalicen de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, con indicación, al menos, de las entidades firmantes, su objeto, duración inicial y eventuales prórrogas, importe de los servicios concertados, servicios complementarios autorizados y su importe, así como, en su caso, el régimen de contratación con terceros de las actuaciones concertadas. También se dará publicidad a los procedimientos en tramitación.

Asimismo, darán publicidad de las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, duración, presupuesto, obligaciones económicas y las contrataciones que, al amparo de dichas encomiendas, se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para las adjudicaciones e importe de las mismas.

Y, por último, las Administraciones públicas aragonesas darán publicidad a los encargos de ejecución a medios propios, con indicación de su objeto, duración, presupuesto, compensaciones tarifarias y las contrataciones que dichos medios propios realicen, con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para las adjudicaciones e importe de las mismas. Asimismo, indicarán anualmente el porcentaje de actividad realizada por el medio propio a favor de los entes de control.

#### *7.4.3. Información sobre subvenciones*

Las Administraciones públicas aragonesas publicarán conforme al artículo 18 de la LTPA:

a) Las subvenciones, avales y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad, beneficiarios y forma de concesión, que constarán en una base de datos libremente accesible, y en la que también figurarán, en caso de concesión directa, los motivos que la hayan justificado. Se dará publicidad igualmente al procedimiento de gestión y justificación de la subvención, al menos en cuanto a plazo de ejecución, pagos anticipados o a cuenta, importe justificado, cuantías pagadas, resoluciones de reintegro y sanciones impuestas.

b) Los programas anuales y plurianuales de ayudas y subvenciones públicas, donde constarán las bases reguladoras y los plazos de presentación, así como las dotaciones presupuestarias previstas.

c) Datos estadísticos sobre el importe global y el porcentaje en volumen presupuestario de las subvenciones concedidas de forma directa y de las concedidas previa convocatoria pública.

Las entidades incluidas como sujetos obligados, sin la consideración de Administración pública, deberán publicar toda la información que corresponda a las ayudas y subvenciones que hayan percibido cuando el órgano concedente sea una Administración pública, con indicación del concedente, objetivo o finalidad para la que se concede, plazo para lograrlo, importe concedido y porcentaje que la subvención concedida supone sobre el coste total de la obra o servicio subvencionado, e indicación de si es compatible o no con otras ayudas o subvenciones y de si se han obtenido otras ayudas o subvenciones para ese mismo objetivo o finalidad.

#### *7.4.4. Información sobre el patrimonio*

Ya se ha indicado que las Administraciones públicas aragonesas publicarán conforme al artículo 12.3 LTPA el Inventario de Organismos y Entes Públicos.

Y, además, y aun cuando pudiera estar incluido en el apartado anterior y con ello cumplida la obligación de transparencia, conforme al artículo 19.2.a) LTPA las Administraciones públicas aragonesas deberán hacer pública también la siguiente información:

a) La relación de los bienes muebles de especial valor artístico, histórico o económico e inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real, indicando, al menos, su ubicación, superficie, características principales, referencia catastral y departamento y uso al que están adscritos, salvo por razones justificadas de protección a las personas.

#### *7.4.5. Información financiera, presupuestaria y estadística*

Los sujetos obligados deberán hacer pública la información con repercusión económica o presupuestaria que se indica a continuación (artículo 19 LTPA):

a) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y la información de las actuaciones de control.

b) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

c) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada Administración competente respecto a la evaluación y seguimiento de la calidad de los servicios públicos.

d) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos, puestos de libre designación y personal directivo profesional y personal eventual similar y máximos responsables de la entidad. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

- e) La información básica sobre su financiación con indicación de los diferentes instrumentos de esta.
- f) La información sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, es decir, la información económico-financiera que también se hace pública a través de la Central de Información económico-financiera de las Administraciones Públicas que mantiene el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en aplicación de la Orden HAP/2015/2012 que regula las obligaciones de información en esta materia conforme a la Ley 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- g) La deuda pública de la Administración con indicación de su evolución, del endeudamiento por habitante y del endeudamiento relativo.
- h) Estadísticas en materia tributaria, conforme a parámetros geográficos, poblacionales o económicos, considerando el carácter reservado de los datos tributarios regulado en el artículo 95 de la Ley General Tributaria.

**7.5. Información sobre relaciones con la ciudadanía**

Las Administraciones públicas aragonesas publicarán la información relativa a (artículo 20 LTPA):

- a) El catálogo actualizado de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites, plazos, especialmente de resolución, efectos del silencio, y la sede de los registros en los que pueden presentarse escritos y comunicaciones, así como en su caso los formularios y modelos normalizados que tengan asociados. Asimismo, se indicarán los que pueden tramitarse electrónicamente.
- b) Las Cartas de Servicios elaboradas con la información sobre los servicios públicos que gestiona, la información sobre su grado de cumplimiento, incluidas las listas de espera y otros instrumentos análogos y el resultado de las evaluaciones de la calidad de los servicios públicos.
- c) El procedimiento para presentar sugerencias y quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

Las Administraciones públicas aragonesas publicarán cualquier otra información que se considere de interés para la ciudadanía. En este sentido, se incluirá la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

**7.6. Información sobre ordenación del territorio y medio ambiente**

Los instrumentos de ordenación del territorio y los planes urbanísticos habrán de ser objeto de difusión, garantizando, como mínimo, la siguiente información artículo 22 LTPA:

- a) La estructura general de cada municipio.
- b) La clasificación y calificación del suelo.
- c) La ordenación prevista para el suelo, con el grado de detalle adecuado.
- d) Las infraestructuras planteadas en cada localidad.
- e) La normativa urbanística.
- f) Su estado de tramitación y desarrollo, incluyendo las fechas de aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento y gestión, así como los informes sectoriales emitidos por las Administraciones y organismos competentes.
- g) Las modificaciones aprobadas con indicación de la fecha de publicación de las mismas.

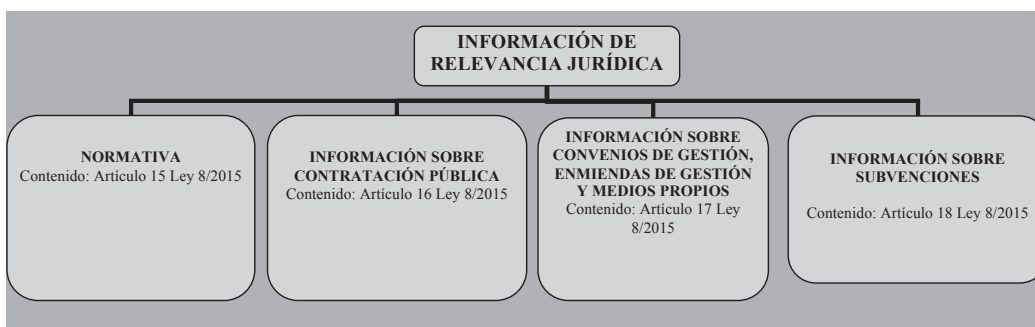
Asimismo, las Administraciones públicas aragonesas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

- a) La información geográfica, económica y estadística de elaboración propia cuya difusión permita y mejore el conocimiento general, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados.
- b) La información medioambiental que ha de hacerse pública de conformidad con la normativa vigente.

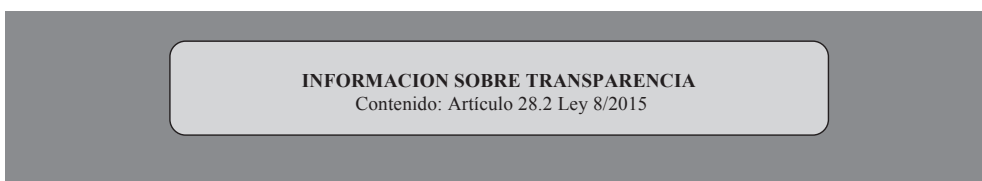
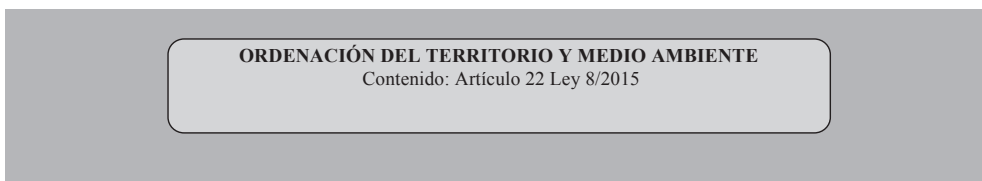
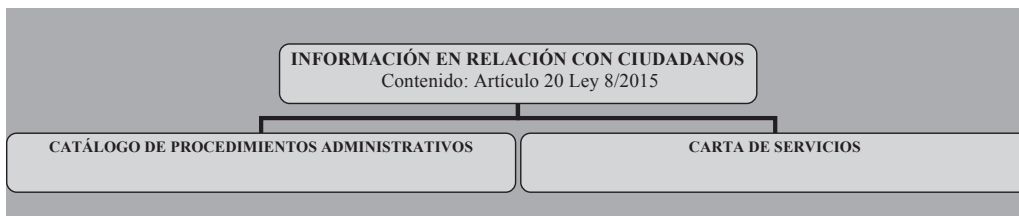
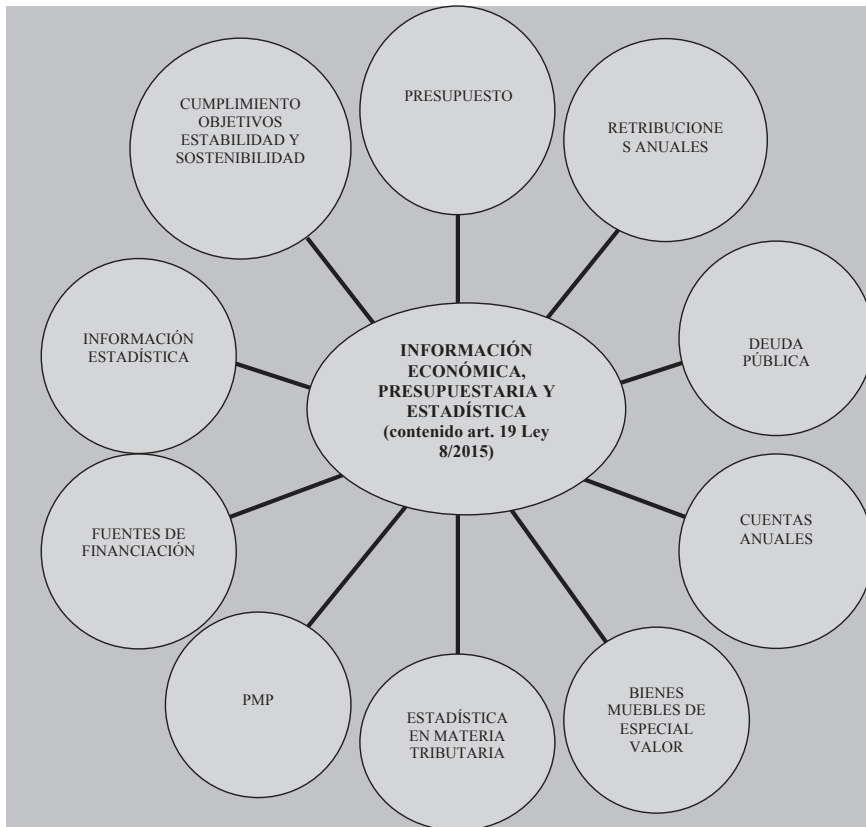
**7.7. Información sobre las actividades de transparencia**

En la sede electrónica, o portal de transparencia, estarán disponibles tanto los modelos normalizados de solicitud de acceso a la información, como la información relativa al resto de la propia actividad de transparencia, como órgano responsable del portal, número de consultas o entradas número de descargas de datos, y número de solicitudes de acceso individuales, con indicación de las resueltas afirmativamente y las denegadas (artículo 14.3 LTBG y artículo 28.2 LTPA).

Y a modo de esquema, las obligaciones de transparencia indicadas y su contenido, se resumen en:







## 8. LA ORGANIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES LOCALES. EL ORGANO COMPETENTE

La implementación de la transparencia en las entidades locales aragonesas exige, en primer lugar, haber avanzado en la implantación de la denominada administración electrónica. Este es el punto de partida.

Para ello la LTPA en su artículo 6.1.c) y d) exige que para el cumplimiento de la obligación de transparencia y en los términos previstos en esta ley, las entidades locales aragonesas deben desarrollar sistemas y políticas de gestión de la información pública que garanticen su fiabilidad, actualización permanente, integridad y autenticidad, y adoptar las medidas de gestión de la información pública que hagan fácilmente accesible su localización y divulgación, así como la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad, el control de la veracidad y la reutilización de la información publicada.

Esta información o publicidad activa en materia de transparencia debe publicarse en formato electrónico, en la sede electrónica o en la página web de la entidad, de forma periódica y actualizada, de manera clara y estructurada, y entendible, con fácil acceso y gratuito, y a poder ser en formatos reutilizables (artículo 5.4 LTBG).

La accesibilidad es la exigencia de que la información resulte accesible a las personas con discapacidad, es decir, que se utilicen los medios electrónicos y formatos adecuados conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

La interoperabilidad obliga a utilizar estándares técnicos comunes para que los distintos sistemas puedan intercambiar datos. Debe utilizarse el Esquema Nacional de Interoperabilidad aprobado por Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

De modo general, la información deberá suministrarse mediante licencias que permitan su uso libre y gratuito y que gocen de amplia aceptación nacional e internacional o que hayan sido consensuadas con otras Administraciones públicas. Toda la información publicada o puesta a disposición pública será reutilizable sin necesidad de autorización previa.

La reutilización perseguirá los siguientes objetivos:

- a) Publicar todos los datos de libre disposición que obren en poder de los sujetos obligados, con pleno respeto a las restricciones de privacidad, seguridad y propiedad.
- b) Permitir a los ciudadanos y las ciudadanas un mejor conocimiento de la actividad del sector público.
- c) Facilitar la creación de productos y servicios de información basados en esos datos.
- d) Facilitar el uso de los datos para que las empresas privadas ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido.
- e) Favorecer la competencia en el mercado, limitando su falseamiento.

El papel de las Diputaciones Provinciales en esta materia y el apoyo a los municipios, en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 36.1.g) LBRL, en relación a la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, es fundamental para avanzar en la implementación de la transparencia, y ello cuando carezcan de medios económicos y técnicos. Así, la Diputación Provincial de Zaragoza ha puesto a disposición de las entidades locales de la provincia plataformas web y recursos humanos y técnicos suficientes para coadyuvar a la implantación de la transparencia.

También la DA 3.<sup>a</sup> LTPA establece una medida de apoyo a las entidades locales para el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. El Gobierno de Aragón, a través del departamento competente en materia de Administración local y en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, pondrá a disposición de las entidades locales que lo soliciten una herramienta web para cumplir con las obligaciones que esta ley les impone en relación con la transparencia de la actividad pública.

Los preceptos de cumplimiento de la LTPA son muy ambiciosos y dada la naturaleza de nuestra diversidad territorial y los medios insuficientes con los que cuentan muchas entidades locales hacen que la labor de cumplimiento se convierta en una difícil tarea.

Si bien es cierto que parte de la información a la que obliga la ley se encuentra publicada en Internet, esta se ha publicado de forma dispersa en multitud de sistemas de información cuyos diseños no están pensados para este propósito, no están vinculados entre sí, y en muchos casos no son interoperables ni están interconectados, en otros casos cuentan con motores de búsqueda que no dan cobertura a la necesidad de búsqueda específica y con información que no contiene metadatos para habilitar búsquedas inteligentes y en ningún caso están reunidos en un mismo espacio web.

También hay que tener en cuenta que otra parte de la información obligada a publicar no está publicada en ningún lugar y hay que hacerlo por vez primera.

Teniendo en cuenta estas perspectivas de origen la Dirección General de Administración Local en colaboración con la Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Acción Exterior del Gobierno de Aragón han desarrollado una solución que, a corto plazo y de modo que no suponga un esfuerzo mayúsculo para las entidades locales, proporcione una solución para el cumplimiento de la ley y permita aglutinar en un solo espacio web las publicaciones de todas las entidades locales que lo deseen.

La plataforma funciona como un repositorio de recursos que serán todos públicos. Es responsabilidad de cada entidad de la veracidad y autenticidad de los contenidos subidos. En cuanto a que los documentos pudieran contener datos de carácter personal será la entidad local la que preservará, procediendo o no, según proceda, a su publicación.

El agregado de contenidos por parte de las entidades locales, técnicamente no requiere ni de firmas electrónicas ni de entradas en registro telemático del Gobierno de Aragón. No obstante, los usuarios serán debidamente autorizados y en las inserciones de contenidos serán debidamente registrados quién y en qué momento se realizan, lo que permitirá el seguimiento de las mismas.

En segundo lugar, y salvado este pequeño obstáculo de la administración electrónica (que permite o permitirá la accesibilidad, interoperabilidad y reutilización de la información), las entidades locales aragonesas deben establecer en sus organizaciones una estructura y dotación de medios humanos que permita cumplir con las obligaciones de transparencia.

Las pequeñas dimensiones de las entidades locales aragonesas y los escasos recursos humanos con los que cuentan (a veces solo el Secretario-Interventor, y en algunos casos, ni tan siquiera esta figura), y las especificidades técnicas en esta materia, vuelven a hacer precisa la intervención de las Diputaciones Provinciales en su labor de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión (artículo 36.1.a) LBRL).

Corresponde a los Alcaldes o Presidentes de las entidades locales aragonesas resolver las solicitudes en materia de acceso a la información pública, así como dictar las directrices de aplicación en relación a la publicidad activa y el acceso a la información pública, competencias que, en su caso, podrán ser delegadas.

Por su parte, salvo que se cree un Servicio específico dentro de la organización que gestione las obligaciones en materia de transparencia, que únicamente cabe pensar sea así en los municipios o entidades locales aragonesas de cierta magnitud, existen unas actuaciones y funciones que requieren el impulso de los empleados públicos de los que disponga la entidad local, y en particular del Secretario-Interventor:

- a) El impulso de la transparencia con carácter transversal en la actividad general de la entidad local.
- b) La dirección y coordinación en materia de publicidad activa para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las Ordenanzas que puedan aprobarse y en la normativa de aplicación.

- c) La gestión de las solicitudes de acceso a la información.
- d) El asesoramiento para el ejercicio del derecho de acceso y la asistencia en la búsqueda de la información.
- e) La difusión de la información pública a través de enlaces o formatos electrónicos por medio de los cuales pueda accederse a la misma.
- f) La propuesta de medidas oportunas para asegurar la difusión de la información pública y su puesta a disposición de la ciudadanía, de la manera más amplia y sistemática posible.
- g) La elaboración de propuestas de estándares de interés para la estructuración de los documentos y en general, para la gestión de la información pública.
- h) La elaboración de un informe anual de transparencia.

Adicionalmente, y en la idea de que sería conveniente que sean aquellos empleados públicos locales que gestionan los asuntos públicos sobre los que versa la información a suministrar los que desarrollen las actuaciones que a continuación se indican, y para el supuesto de que la entidad local disponga de una mayor dotación de recursos humanos y técnicos, se asignarán las siguientes funciones:

- a) Elaborar e incorporar, en su caso, la información para hacer efectivos los deberes de publicidad activa o los que deriven del derecho de acceso a la información, con la máxima prioridad y colaboración, teniendo en cuenta las directrices que se establezcan por el Alcalde o Presidente de la entidad local.
- b) Facilitar la información requerida a los efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa en materia de transparencia.
- c) Verificar en su ámbito material de actuación, la correcta ejecución de las obligaciones de publicidad activa resultando responsables de la integridad, veracidad y actualidad de la información incorporada al portal de transparencia.
- d) En los supuestos en los que en la información consten datos de carácter personal deberán disociarlos en los casos de contestación al derecho de acceso o determinar la forma de acceso parcial para el cumplimiento de los deberes de publicidad activa.

## 9. INFORMACION PÚBLICA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos sometidos a la ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (artículo 13 LTBG).

Todas las personas, tanto a título individual y en su propio nombre, como en nombre y representación de las personas jurídicas legalmente constituidas, tienen derecho a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esta ley (artículo 25 LTPA).

Los y las menores de edad podrán ejercer el derecho de acceso a la información pública a partir de los 14 años.

Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar esta ley. No obstante, el solicitante podrá exponer los motivos por los que solicita la información, que podrán ser tenidos en cuenta al dictar la resolución.

El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información se regirá por lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia y lo dispuesto en los artículos siguientes, debiendo facilitarse la información recabada de forma clara y comprensible para las personas.

Las solicitudes de información pública deberán dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad en cuyo poder se encuentre la información (artículo 27 LTPA).

La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de estos datos:

- a) La identidad del solicitante.
- b) La información que se solicita, sin que sea requisito identificar un documento o expediente concreto.
- c) La dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de las comunicaciones a propósito de la solicitud.
- d) En su caso, la modalidad preferida de acceso a la información y el formato solicitado.

Cuando la solicitud se formule de forma oral, sea por comparecencia ante las unidades responsables o en las oficinas de información o mediante comunicación telefónica, la misma será recogida en formato electrónico haciendo constar los extremos señalados en el apartado anterior. De la misma se dará un justificante al o a la solicitante.

Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta obligación promoverán la presentación de las solicitudes por vía electrónica. En todo caso tendrán disponibles en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web, al menos, los modelos normalizados de solicitud.

Recibida la solicitud, y de acuerdo con el artículo 29 LTPA, el órgano competente para su tramitación informará a los y las solicitantes, en comunicación que les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la entrada de la solicitud en su registro, de:

- a) La fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.
- b) El plazo máximo para la resolución y notificación.
- c) Los efectos que pueda producir el silencio administrativo.
- d) Si la solicitud se refiere a información que no obra en poder del órgano al que se ha dirigido y este conoce al competente, deberá remitirle la solicitud e indicar en la comunicación al solicitante la fecha de la remisión e identificación del órgano al que se ha dirigido.
- e) Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.
- f) Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se le comunicará del traslado a estos para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas.

Existen supuestos que pueden erigirse en causas de inadmisión de la petición de información, siempre mediante resolución motivada y notificada en el plazo de veinte días desde la recepción de la petición de información, y ello cuando de acuerdo con el artículo 30 LTPA se refieran a:

- a) Información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
- b) Información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Los informes preceptivos no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos.
- c) Información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. No se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.
- d) Por estar dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.
- e) Por ser manifiestamente repetitivas o tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley.

La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver (artículo 31 LTPA).

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Si en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender estimada la solicitud, salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o en una norma de derecho comunitario.

Es decir, el sentido del silencio, en los supuestos de petición de información pública, es positivo, y ello pese a que la obligación de resolver supone una acción positiva de hacer y entregar información por parte del sujeto obligado, lo que choca con que el sentido de esa inactividad, la no resolución de la petición y entrega de la información, sea positivo.

De acuerdo con el artículo 32 LTPA la resolución que ponga fin al procedimiento se formalizará por escrito y en caso de ser denegatoria deberá ser motivada. También deberá ser motivada la resolución por la que se conceda el acceso parcial o por una modalidad diferente a la solicitada, así como la que permita el acceso cuando se haya formulado oposición por un tercero.

En caso de que la negativa a facilitar la información esté fundada en la existencia de derechos de propiedad intelectual o industrial de terceros, se incluirá la referencia a la persona física o jurídica titular de los derechos cuando esta sea conocida o, alternativamente, a la persona cedente de la que se haya obtenido la información solicitada.

En lo que se refiere a la competencia para resolver la petición de información, corresponderá la competencia para resolver las solicitudes de información a las personas titulares de los departamentos o a quienes ostenten la alcaldía, presidencia, dirección o cargo asimilado en la entidad a las que se solicita información.

Las resoluciones en esta materia ponen fin a la vía administrativa y son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interponer la reclamación potestativa prevista en el artículo 36, la reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón.

Cuando la resolución de una solicitud sea estimatoria, total o parcialmente, se adjuntará como anexo a dicha resolución la información solicitada (artículo 33 LTPA). Si esto no fuera posible debido a su tamaño, extensión o naturaleza, se indicará la forma o formato de la información y el plazo y las circunstancias del acceso, que deberán garantizar la efectividad del derecho y la integridad de la información en el menor plazo posible.

La información debe ponerse a disposición en el formato solicitado, a menos que concorra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Que la información ya haya sido difundida previamente en otra forma o formato y el solicitante pueda acceder a ella fácilmente, debiendo en este caso informar al solicitante de dónde y cómo puede acceder a dicha información o, en su caso, remitírsela en el formato disponible. Cuando este fuera en papel y pudiera convertirse en electrónico sin costes excesivos ni grandes dificultades técnicas, y el solicitante hubiera manifestado su opción por el formato electrónico, se procederá a su conversión y se facilitará en dicho formato.

b) Que el órgano competente considere razonable poner a disposición del solicitante la información en otra forma o formato y lo justifique adecuadamente. En concreto, si el acceso «in situ» pueda ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, no sea posible la copia en un formato determinado debido a la inexistencia de equipos técnicos disponibles, cuando la modalidad de acceso solicitada pueda afectar al derecho de propiedad intelectual, o cuando otra forma o formato resulte más sencilla o económica para el erario público.

Como regla general, el acceso a la información debe ser gratuito. La expedición de copias y la transposición a formatos diferentes al original en que se contenga la información podrá someterse al pago de una cantidad, que no exceda del coste real de reproducción y distribución. Para el establecimiento de exacciones, se estará a lo previsto en la legislación de tasas y precios públicos autonómica o local que corresponda, debiendo ser dichas tasas y precios objeto de publicación.

El derecho de acceso a la información pública no es absoluto y exige (artículo 34 LTPA):

- a) Ejercer el derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho.
- b) Realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición.
- c) Respetar las obligaciones establecidas en la normativa básica para la reutilización de la información obtenida.
- d) Cumplir las condiciones y requisitos materiales para el acceso que se hayan señalado en la correspondiente resolución de derecho de acceso a la información, cuando el acceso se realice de forma presencial en un archivo o dependencia pública.

Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa (artículo 36 LTPA). La naturaleza de esta reclamación tiene el carácter de sustitutiva de los recursos administrativos, en los términos del artículo 112.2 LPAC. También se aplica por analogía el artículo 123.2 LPAC, en lo referente a la no utilización simultánea de la reclamación y del recurso contencioso-administrativo. Al igual que en los recursos de reposición, su interposición es potestativa, pero una vez planteada la reclamación, es precisa la resolución expresa o la desestimación presunta para acudir a los tribunales.

La LTPA crea el Consejo de Transparencia de Aragón como órgano colegiado que, con independencia orgánica y funcional, tiene encomendada la promoción de la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma, y al que corresponde resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

El Consejo conoce de las reclamaciones contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información emanadas de, entre otros, las entidades que integran la Administración local aragonesa.

La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

Las reclamaciones se dirigirán al Consejo de Transparencia de Aragón. Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales. Edificio Pignatelli. Paseo María Agustín, núm. 36, 50071 Zaragoza.

La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros, se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.

Las resoluciones del Consejo de Transparencia se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón y en la sede electrónica o página web de la entidad objeto de la solicitud y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados o las interesadas.

El Consejo de Transparencia comunicará al Justicia de Aragón las resoluciones que dicte.

## 10. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE TRANSPARENCIA

A modo de conclusión y resumen, se exponen ahora una serie de preguntas frecuentes en materia de transparencia dirigidas a los gestores de la transparencia:

### *¿Qué regula la Ley de Transparencia?*

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno prevé qué información se debe publicar, cómo pueden pedir los ciudadanos información y cuáles son las reglas de Buen Gobierno que deben respetar los responsables públicos.

### *¿Qué entidades están obligadas a proporcionar información?*

Todas las Administraciones Públicas, entidades del sector público, órganos constitucionales (incluida la Casa de Su Majestad el Rey) y sus equivalentes a nivel autonómico, así como fundaciones del sector público, asociaciones constituidas por Administraciones Públicas o sociedades mercantiles con participación pública mayoritaria, están obligadas a cumplir la Ley de Transparencia. Es decir, deben cumplir con las obligaciones legales de transparencia aplicables en cada caso y, además, responder a las solicitudes de información que presenten los ciudadanos.

Deberán también publicar la información prevista en la Ley entidades privadas como los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y otras entidades que perciban ayudas o subvenciones públicas.

### *¿Qué es la publicidad activa?*

Es la información, agrupada en las categorías definidas en la ley, que debe publicarse de forma periódica y actualizada para garantizar la transparencia de la actividad pública.

### *¿Qué información se publica en el portal?*

La Ley regula la publicación de las siguientes categorías de información en lo que se conoce como publicidad activa:

- Información organizativa.
- Funciones que desarrollan los organismos.
- Normativa que les es de aplicación.
- Estructura: organigrama e identificación de los responsables de las unidades, su perfil y trayectoria profesional.
- Planes y programas anuales, definición de objetivos, grado de cumplimiento y resultados.
- Información de relevancia jurídica.
- Anteproyectos de Leyes o de Decretos Legislativos.
- Proyectos de Reglamento.
- Memorias e Informes incluidos en los expedientes de elaboración de textos normativos.
- Documentos que deban ser sometidos a información pública.
- Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares y respuestas a consultas (que supongan una interpretación del Derecho o produzcan efectos jurídicos).
- Información de contenido económico.
- Contratos.
- Convenios y encomiendas de gestión.
- Subvenciones y ayudas públicas.
- Presupuestos y cuentas anuales.
- Informes de auditoría de cuentas y de fiscalización.
- Información estadística sobre el grado de cumplimiento de los servicios públicos.
- Bienes inmuebles.
- Resoluciones de compatibilidad de la Oficina de Conflicto Intereses que afectan a empleados públicos y altos cargos.
- Retribuciones de altos cargos.

### *¿Existe alguna restricción a la publicación de la información?*

No puede ser publicada la información cuyo conocimiento perjudique alguno de los límites establecidos en el artículo 14 de la ley como, por ejemplo, la seguridad nacional, la defensa o la protección de datos personales. En estos casos, deberá comprobarse si atendiendo a las circunstancias del caso concreto, la publicación puede perjudicar a los límites que la Ley. En el caso en que pueda producirse este perjuicio, la ley permite que se pueda acceder parcialmente a la información, sin proporcionar aquellas partes de la información afectadas por el límite o, en el caso de los datos personales, eliminándolos del documento.

### *¿Qué ocurre si no encuentro información en el portal?*

En principio, la información más relevante para el ciudadano y de frecuente acceso estará disponible en el Portal de manera accesible, reutilizable e interoperable. Si el interesado necesita más información o necesita más detalle, entonces, se podrá acceder al servicio de solicitud de información pública que es un derecho regulado por la ley de transparencia y buen gobierno. Este servicio se encuentra disponible en el Portal.

### *¿Qué ocurre si no se cumple con las obligaciones de transparencia y no se publica la información?*

El Consejo de Transparencia velará por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley, para lo que anualmente elaborará un informe donde se analizará el cumplimiento de la norma y que será presentado a las Cortes de Aragón. Asimismo, la ley dispone que el incumplimiento de las obligaciones que se recogen, podrá dar lugar a procedimientos disciplinarios.

### *¿Qué es el derecho de acceso a la información pública?*

Es el derecho de acceso a acceder a información pública en los términos previstos en el artículo 105 b) CE. La ley de transparencia define como información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su soporte o formato, que obren en poder de los organismos y entidades sujetos a la ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

*¿Se puede pedir cualquier información?*

El derecho de acceso a la información pública está sujeto a ciertos límites que tienen como objetivo proteger otros bienes jurídicos que pueden quedar desprotegidos si se proporciona la información. Es decir, los límites existen para proteger información que no debe ser pública porque, si lo fuera, podría dañar a un particular o al interés público.

Estos límites están tasados en la Ley y son los siguientes:

- La seguridad nacional.
- La defensa.
- Las relaciones exteriores.
- La seguridad pública.
- La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- Los intereses económicos y comerciales.
- La política económica y monetaria.
- El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- La protección del medio ambiente.

*¿Cómo se aplican los límites?*

El órgano al que se le solicita una información debe valorar si su conocimiento puede perjudicar alguna de las limitaciones previstas en la Ley.

*¿Cómo se protegen los datos personales?*

La normativa de protección de datos personales, al igual que el resto de los límites, se aplica tanto a la información que se publica en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa como a la información que se proporciona en respuesta a una solicitud de acceso a la información. Así, por ejemplo, la norma prevé que el acceso a los datos especialmente protegidos solo será posible previo consentimiento del titular de los datos.

*¿Qué puede hacer un ciudadano al que se le deniega información?*

Puede presentar una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón, órgano independiente encargado de velar por el correcto cumplimiento de las disposiciones de la Ley.

*¿Es el consejo responsable del portal de la transparencia?*

No. El Consejo es un órgano que actúa con independencia y entre sus funciones no se encuentra la gestión del Portal de la Transparencia.

*¿Qué es la apertura de datos?*

Es la puesta a disposición de datos en formato digital, estandarizado y abierto, siguiendo una estructura clara que permita su comprensión y reutilización, con el fin de promover la transparencia de la gestión pública para su análisis y evaluación, fomentar la interoperabilidad entre Administraciones, y generar valor y riqueza a través de productos derivados de dichos datos realizados por terceros.

*¿Qué es la reutilización de los datos?*

Reutilización es el uso por los ciudadanos y las ciudadanas de información y datos que obran en poder de las entidades públicas para propiciar que se generen nuevas utilidades, productos o servicios.

**11. BIBLIOGRAFÍA**

- GUICHOT REINA, Emilio (coord.): *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Tecnos 2014.
- GUICHOT REINA Emilio: *Las relaciones entre publicidad y privacidad en la normativa sobre transparencia y acceso a la información*, QDL44 Estudios, 2017.
- SANMARTÍN MORA, María Asunción: *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2015*, pág. 345-392, 2016.
- COLAS TENAS, Jesús: «*La contratación pública en relación con el ámbito básico de transparencia*», *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*. Diputación de Barcelona, 2015.
- JIMENEZ ASENSIO, Ricardo.: «*Buena Gobernanza y Transparencia Municipal: Guía para la implantación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, en los Ayuntamientos catalanes*», en <http://bci.inap.es>
- EUDEL (Red de Ayuntamientos vascos por la transparencia): «*70 Buenas prácticas para un Ayuntamiento transparente*», 2013





**CAPÍTULO 9**

**PATRIMONIO**



## 9. Patrimonio de las Entidades Locales

*M.<sup>a</sup> Soledad Herranz Francos*

*Jefe de Servicio de Patrimonio e Inventario de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### SUMARIO

Preliminar.

1. Titularidad.
2. Clasificación y utilización de los bienes. Otras situaciones.
3. Conservación, protección y defensa de los bienes.

### PRELIMINAR

Normativa a tener en cuenta por las Entidades locales en lo que respecta a sus bienes:

- a) Normativa estatal aplicable a todas las Administraciones públicas:
  - Ley 33/2003, de 3 de diciembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), aplicable a las Entidades locales directamente según se trate de preceptos con el carácter de legislación general o básica.
- b) Normativa estatal aplicable a las Entidades locales:
  - Ley 7/1986, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL).
  - RDL 781/1986, de 18 de abril, texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
  - RDL 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRHL).
  - Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB).
  - Resto de disposiciones administrativas que puntualmente pueden abordar situaciones concretas.
- c) Normativa específica para las Entidades Locales de Aragón:
  - Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA).
  - Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón (REBASO).

### 1. TITULARIDAD DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES. RÉGIMEN JURÍDICO

- 1.1. Régimen Jurídico de las Entidades locales.
- 1.2. Adquisición de bienes.
- 1.3. Acreditación de la titularidad de los bienes de las Entidades Locales.

El patrimonio de las Entidades locales está formado por un conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan, es decir cualquier elemento con contenido patrimonial, con independencia de si constituye una propiedad plena o un derecho real limitado o se trata de un bien mueble o inmueble.

Lo anterior conforme a un conjunto de normativa, de carácter estatal, así artículos 3 y 79 de la LBRL, 3 y 5 LPAP, y de carácter autonómico en el caso de Aragón el artículo 169 de la LALA.

Como se verá más adelante, en función de tipo de bienes que se trate la titularidad es elemento esencial, así para los bienes de dominio público ya que se contempla en el ordenamiento un elemento subjetivo que les caracteriza y es que solo pueden pertenecer a las Administraciones Públicas, bien sea la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, y las Entidades locales, en común a todas ellas que se trata de entidades territoriales, es decir que ejercen sus funciones en un territorio determinado, lo anterior sin perjuicio que estas Administraciones puedan gestionar servicios de su competencia a través de Organismos Autónomos creados por ellas de forma que a estos, en nuestro caso las Entidades Locales, les podrán adscribir bienes para el cumplimiento de sus fines, se tratará con carácter general de bienes de dominio público adscritos al servicio público de que se trate, no obstante estos de acuerdo con sus normas de creación podrán adquirir bienes que siempre tendrán el carácter de bienes de dominio público, adscritos al servicio público o al fin para el que fueron creados.

Un tipo específico de bienes, como son los comunales, solo pueden pertenecer a los municipios.

Común a los bienes anteriores es el régimen especial administrativo que les afecta, ello no impide que las Administraciones públicas puedan ser titulares de bienes patrimoniales, que se acerca más al régimen de la propiedad civil que regula en general los bienes de personas físicas o jurídicas privadas, y para este tipo de bienes les es de aplicación su normativa patrimonial específica y para determinados efectos y extinción resultará aplicable el propio Código Civil.

Ello será objeto de más profundización en cada uno de estos bienes.

Añadir que en el concepto de Entidad Local están el municipio, provincia, isla, las comarcas, también las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios, todas de carácter territorial, sin perjuicio que estas últimas se discute su mejor encuadre en el ámbito institucional corporativo de carácter asociativo, y la presente exposición está dirigida de forma específica a las Entidades municipales y provinciales aragonesas de forma que cuando se habla de órganos de la Corporación hace referencia en exclusiva a estos.

### 1.1. Régimen Jurídico de los Bienes de las Entidades Locales

Se entiende por régimen jurídico de los bienes de las Entidades locales el conjunto de normativa que les ampara en cuanto a su reconocimiento, protección y uso, de manera que esa normativa les otorga un conjunto de privilegios motivado por el destino que dichos bienes tienen, que no es otro que prestar servicio, bien se trate a favor de la comunidad vecinal o extensible a los ciudadanos en general, pero además contempla un acervo normativo que regula el procedimiento que permite su debida utilización cuando se trate de uso de carácter privativo, especial o anormal, que se resuelven mediante acuerdos de público conocimiento que permiten que todos conozcan la gestión que de esos bienes lleva a cabo la Entidad local a través de sus órganos representativos.

Con carácter previo señalar que por ley se regulará el régimen jurídico y desafectación de los bienes comunales como los de dominio público inspirándose en los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, y no están sujetos a tributo alguno (art. 132 de la Constitución Española, artículos 80 de la LBRL, 172 de la LALA y 30 de la LPAP).

Los principios citados, ¿qué quieren decir?, se analiza seguidamente cada uno de ellos:

— Inalienabilidad, la titularidad de estos bienes es exclusiva de las Administraciones públicas, y reconocido ello no es posible enajenarlos o gravarlos, están fuera del comercio.

— Inembargabilidad, no se puede trabar sobre ellos mandamientos de embargo (artículo 33 de la LPAP).

— Imprescriptibilidad, no puede adquirirse los bienes de dominio público por parte de terceros en virtud de prescripción adquisitiva, o usucapión, figuras que se contemplan como formas de adquirir la propiedad civil (artículo 1936 CC, al ser susceptible de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres) pero el dominio público no es objeto de comercio.

— No está sujetos a tributo alguno (ello sin perjuicio de las leyes especiales por razón de la materia).

— Desafectación, supone la preexistencia de un bien de dominio público cuya calificación es inatacable salvo que se incoe un expediente que lo apruebe con los requisitos legales, de forma que lo transforme en bien de carácter patrimonial, es decir desafectarlo del dominio público. En su caso puede tratarse de un bien de carácter patrimonial que se desafecta y se transforma en bien con el carácter de dominio público, igualmente a través de un expediente específico. Deben darse los supuestos y requisitos que se contemplan reglamentariamente, así el art. 8 del RB (acreditar la oportunidad y legalidad, información pública de un mes, acuerdo adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y recepción formal del órgano competente como bien patrimonial, si la desafectación lo es de un bien de dominio público en origen); no obstante es posible la alteración de la calificación jurídica y su afección a bienes de dominio público de forma automática en los siguientes supuestos:

— Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios (ver artículo 3.2 del RB).

— La adscripción de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público o comunal.

— La entidad adquiera por usucapión, con arreglo al Derecho Civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal.

Definición de usucapión: es un modo de adquirir la propiedad y demás derechos reales, también denominada prescripción adquisitiva, institución que contempla la posibilidad, por parte de quien posee un bien de ser finalmente su dueño, siempre que se cumplan una serie de requisitos legales, regulado en el artículo 1930 y siguientes del Código Civil.

Se verá más adelante en profundidad el tema de la desafectación.

El destino al uso público de un bien se realiza mediante un acto formal de afectación, es decir aprobado mediante un acuerdo ese destino, declarando su utilidad pública y su uso por todos los ciudadanos. Si esa es la regla general, el artículo 3.2 del RB establece una especialidad y es que el suelo se ve vinculado a su destino urbanístico desde la aprobación de los Planes y la afectación anterior se producirá en el momento de la cesión del derecho a la Administración municipal, no antes, lo que se documenta mediante los instrumentos urbanísticos correspondientes.

También artículo 6 de la LPAP, recoge como principios relativos a bienes y derechos del dominio público con carácter básico la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, pero además:

— Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.

— Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.

— Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.

— Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las Administraciones Públicas, garantizando su conservación e integridad.

— Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.

— Cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

### 1.2. Adquisición de bienes

Las Entidades locales tienen capacidad jurídica plena para adquirir y poseer bienes de todas clases.

La regulación la encontramos en normativa de carácter estatal a nivel de Ley y también a nivel reglamentaria, pero además como se verá a lo largo de la exposición en Aragón se ha dotado de normativa específica para las Entidades locales aragonesas. En primer lugar se expresa la normativa estatal y con posterioridad se aludirá a la normativa aprobada en el seno de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En los artículos 15 a 27 de la LPAP, si bien no todos ellos tienen el carácter de legislación general o, en su caso legislación básica, por lo que en el caso de las Entidades locales se estará a esas normas en cuanto le sean de aplicación.

Según el artículo 15 de la LPAP, que tiene carácter general o pleno, las Administraciones Públicas podrán adquirir bienes y derechos por cualquiera de los modos previstos en el Ordenamiento Jurídico y, en particular, por los siguientes:

a) por atribución de la Ley.

b) a título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación.

c) por herencia, legado o donación.

d) por prescripción.

e) por ocupación.

Salvo disposición legal en contrario, los bienes y derechos se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público (artículo 16 de la LPAP, artículo que no es de aplicación general ni tiene el carácter de legislación básica).

La adquisición por atribución legal se regula en los artículos 17 y 18 de la LPAP, que son de aplicación general, los cuales señalan dos modalidades de adquisición para la Administración General del Estado, lo que impide que en esas situaciones otras Administraciones públicas o particulares puedan consolidar su propiedad, son:

—La adquisición de inmuebles vacantes, y sin dueño se atribuyen por disposición legal a la Administración General del Estado, sin necesidad que medie acto o declaración alguna, de forma que puede tomar posesión de esos bienes siempre que no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero.

—Los saldos y depósitos abandonados, entendiéndose por tales los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en Entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras Entidades financieras, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos, respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años.

También puede considerarse una adquisición en virtud de ley el ejercicio de la potestad expropiatoria, regulada en el artículo 24 de la LPAP, artículo con el carácter de aplicación general, por ello para el ámbito de todas las Administraciones públicas con facultades expropiatorias entre las que figuran las Entidades locales, al remitir dicho artículo a la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954. En estos casos, la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en los bienes y derechos que se vean afectados por un expediente expropiatorio.

Las adquisiciones por herencia, legado o donación se entenderán hechas a beneficio de inventario (artículo 20 de la LPAP), aplicable a la Administración General del Estado, no obstante la normativa de carácter local también lo contempla.

Las adquisiciones de bienes y derechos a título oneroso y de carácter voluntario se regirán por las disposiciones de esta Ley y supletoriamente por las normas del Derecho privado, civil o mercantil (artículo 19 de la LPAP). Hay que remitirse a los artículos 115 y siguientes de la LPAP, que regulan aspectos especiales de la gestión patrimonial de los bienes públicos, ello aplicable a la Administración General del Estado.

Por último, la Ley regula la adquisición de bienes **por prescripción** (artículo 22) y **ocupación** (artículo 23) con arreglo a las normas del Código Civil y legislaciones especiales, ambos artículos tiene el carácter de legislación de aplicación general y por tanto aplicable a las Entidades locales.

*Especialidades de la normativa estatal para las Entidades locales:*

En el artículo 9 del RB se establece que las Entidades Locales tendrán capacidad jurídica plena para adquirir y poseer bienes de todas las clases. El Reglamento no regula de forma detallada las formas de adquisición, sino que se limita a enumerarlas en el artículo 10 y establecer algunas disposiciones especiales en los artículos 11 y siguientes.

En concreto, en el artículo 10 del RB se afirma que las Corporaciones Locales pueden adquirir bienes y derechos de las siguientes formas: por atribución de la Ley; a título oneroso con ejercicio o no de la facultad de expropiación; por herencia, legado o donación; por prescripción; por ocupación; y por cualquier otro modo legítimo conforme al Ordenamiento Jurídico, así en el artículo 15 del RB se mencionan los supuestos de adjudicación de bienes o derechos a las Entidades Locales dimanante de procedimiento judicial o administrativo, o bien en virtud de las facultades urbanísticas.

La legislación administrativa sectorial o por las normas de Derecho privado puede ser fuente de adquisición de bienes y derechos, así el artículo 11.2 del RB que dice que las adquisiciones de bienes derivadas de expropiaciones forzosas se regirán por su normativa específica; o en el artículo 14.1 del RB se afirma que las Entidades Locales prescribirán a su favor con arreglo a las leyes comunes, sin perjuicio de lo establecido en disposiciones especiales; o en el artículo 14.2 del RB se dice que la ocupación de bienes muebles por las Entidades Locales se regulan por lo establecido en el Código Civil y en las leyes especiales, estos dos aspectos en sintonía con lo ya dicho en los artículos 22 y 23 de la LPAP.

La aplicación de legislación sectorial implica cumplir los requisitos que establezca, así para adquirir por prescripción un bien precisa que la posesión lo sea en concepto de dueño y no una mera detentación, ello se contempla en la Sentencia del TS de 8 de julio de 2002.

Igualmente en la normativa local presenta condiciones que deben ser observadas y que pueden ser aplicables a todas las formas de adquisición, por ejemplo el artículo 13 del RB señala que si los bienes se hubieran adquirido bajo condición o modalidad de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando durante treinta años hubieren servido al mismo y aunque luego dejaren de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público. Para asegurar su cumplimiento dicha condición debe incluirse en el acuerdo que se adopte y además se trasladará al documento público que tenga acceso al Registro de la Propiedad, así Sentencia del TS de 22 de mayo de 2001. Se verá lo que al respecto añade el REBASO.

Si se trata de cesiones entre Administraciones públicas, se reflejará la condición de que se trate en el contenido de los acuerdos de cesión y aceptación de la cesión mediante certificación que emita el Sr. Secretario de la Entidad local y quien corresponda de la otra Administración interviniente y el correspondiente documento de «acta de entrega» que se formalice, al no ser necesario que se eleven las cesiones gratuitas a escritura pública (bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos, artículo 113.2 de la LPAP).

Otras disposiciones se aplican a algunas modalidades específicas de adquisición:

—Adquisiciones a título oneroso:

El artículo 11.1 del RB señala que la adquisición de bienes a título oneroso exigirá el cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa reguladora de la **contratación de las Corporaciones Locales (1)**. Tratándose de inmuebles se exigirá, además, informe pericial previo y, siendo bienes de valor histórico o artístico, se requerirá el informe del órgano estatal o autonómico competente, siempre que su importe exceda del 1% de los recursos ordinarios del Presupuesto de la Corporación o del límite general establecido para la contratación directa en materia de suministros.

(1) La actual Ley 9/2007, de 8 de noviembre de 2017, de Contratos del Sector Público, aplicable a las Entidades locales, en su artículo 9 deja fuera de su aplicación la compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos sobre bienes inmuebles que se regirán por su normativa específica, si bien el artículo 4 de la misma establece que se aplicarán los principios de esta Ley para resolver dudas y lagunas que pudieran presentarse. Por ello la legislación específica patrimonial será la que deba tenerse en cuenta en primer lugar y de forma supletoria la Ley 9/2007 en caso de dudas y lagunas conforme a sus principios, no obstante de además a tener en cuenta lo dispuesto en su Disposición adicional segunda sobre órganos competentes de las Entidades locales para celebrar contratos privados y la Disposición adicional tercera de la misma sobre aplazamiento del pago de su importe en caso de adquisición de inmuebles.

—Adquisiciones a título gratuito:

El artículo 12 del RB señala que las adquisiciones de bienes a título gratuito no estarán sujetas a restricción alguna. No obstante, si la adquisición llevare aneja alguna condición o modalidad onerosa, solo podrán aceptarse los bienes previo expediente en el que se acredite que el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiere. La aceptación de herencias se entenderá a beneficio de inventario (ya visto lo que refleja el artículo 13 del RB).

—Adjudicación de bienes o derechos a las Entidades Locales, dimanante de procedimiento judicial o administrativo:

El artículo 15 del RB establece que se dispondrá ante todo que se identifiquen los bienes adjudicados y se proceda a su tasación pericial. Practicada la diligencia de identificación y valoración, se formalizará, en su caso, la calificación patrimonial del bien o derecho adjudicado. Cuando los bienes o derechos hubieran sido adjudicados en pago de un crédito correspondiente a la Entidad Local y el importe del crédito fuese inferior al valor resultante de la tasación de aquellos, el deudor a quien perteneció no tendrá derecho a reclamar la diferencia.

*Normativa aprobada en la Comunidad Autónoma de Aragón para las Entidades Locales:*

A la normativa de carácter estatal citada para las Entidades Locales, hay que añadir la que aprobada para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón que se contempla en 174 de la LALA y 16 y siguientes del REBASO. Se añade como formas de adquirir a lo ya dicho del RB a título oneroso en virtud de contrato, por el ejercicio de los derechos de tanto o retracto, cesión por naturaleza urbanística, por sucesión administrativa especialmente por alteración de términos municipales o de transferencia de competencias de otras Administraciones, y al igual que el RB por cualquier otro modo legítimo conforme al ordenamiento jurídico, como cláusula de cierre.

En las adquisiciones de bienes a título oneroso también remite a la legislación de contratos de las Administraciones públicas en sus aspectos de preparación y adjudicación, si bien ya se ha expuesto en el (I) anterior lo que señala la Ley 9/2017, que se da por reproducido; se establece la necesidad de informe pericial en caso de bienes inmuebles y en caso de expropiación remite a su normativa específica, es decir la Ley de Expropiación Forzosa, de 16-12-1954.

En cuanto al expediente de adjudicación de bienes a título oneroso se establece el concurso, y podrá ser mediante procedimiento negociado en los casos que establece el artículo 17.4. y en los supuestos que cita exige una memoria justificativa que lo motive y si se trata de bienes histórico artísticos cuya transmisión deba ser notificada a la Administración autonómica, según la legislación de patrimonio cultural aragonés, deberá solicitarse un informe del órgano autonómico correspondiente.

Al igual que el RB en el REBASO se contempla que si una adquisición a título gratuito llevare aneja una carga o condición, solo podrá aceptarse previo procedimiento que acredite que el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiera, o que la adquisición de bienes en virtud de herencias se efectuará en todo caso a beneficio de inventario.

Sobre la adquisición condicionada y modal añade el REBASO, a lo ya expuesto en el RB que se entenderá que las condiciones y modalidades están cumplidas si dentro del mismo plazo de treinta años, los bienes se aplican con posterioridad al destino inicial, por razones de interés público a finalidades análogas a las establecida en el título de adquisición. Aspecto que deberá ser también recogido en la escritura pública de adquisición, en su caso en los acuerdos que se adopten y trasladado al Acta de Entrega que de ellos derive si se trata de cesiones gratuitas entre Administraciones públicas.

Se señala la previsión de renuncia a herencias, legados o donaciones lo cual requiere de un expediente que acredite causa justificada, con informe preceptivo del Interventor y Secretario o de los Letrados de los Servicios Jurídicos de la Entidad local y si el valor de los bienes supera el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto vigente, mediante acuerdo que adopte el Pleno Corporativo por mayoría absoluta, y por mayoría simple en los demás supuestos.

En cuanto a la adquisición de bienes en virtud de procedimiento judicial o administrativo, de forma análoga a lo ya dicho en el RB.

Por último el REBASO contempla en su artículo 24 la adquisición de bienes en virtud de «Sucesión Administrativa», que dice:

1. La alteración de términos municipales y la rectificación de límites territoriales, así como la redistribución de competencias entre distintas Entidades locales o de otras Administraciones públicas, a favor de aquellas, llevará aparejada la sucesión administrativa en la titularidad de los bienes afectados, tanto de dominio público como patrimoniales, sin cambio de su calificación jurídica.

2. La sucesión se entenderá producida de derecho con plenos efectos desde que se produzca la resolución definitiva sobre la alteración de términos o la rectificación de límites o se apruebe el traspaso de medios que lleve aparejada la redistribución de competencias.

### **1.3. Acreditación de la titularidad de los bienes de las Entidades Locales**

*Inventario:*

Es un instrumento administrativo en el que se relacionan todos los bienes y derechos que pertenecen a las Entidades locales, el Inventario, de actualización continua y de rectificación anual, comprobándose siempre que se renueve la Corporación, el Inventario será autorizado por el Secretario de la Corporación con el Visto Bueno del Sr. Alcalde o Presidente.

Del Inventario, una copia del mismo de la rectificación anual se deberá dar cuenta a la Administración del Estado (Delegación del Gobierno en Aragón) y a la Diputación General de Aragón.

Cuando las Entidades locales no cuenten con medios adecuados para la formación del Inventario podrán solicitar la colaboración de las provincias y de las comarcas con dicho fin.

Como especialidad en el ámbito de las Comunidades Autónomas, Entidades locales, y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ellas el Inventario incluirá, al menos los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos.

Ver artículos 175 LALA, 25 y 41 REBASO; 32 (legislación básica) LPAP; 17 RB

*Inscripción registral:*

Las Entidades Locales deben inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, conforme dispone la legislación hipotecaria (en la actualidad la normativa vigente exige la inscripción tanto de bienes inmuebles de carácter patrimonial y derechos reales sobre los mismos, como los bienes de dominio público).

La inmatriculación de bienes se podrá llevar a cabo mediante certificación, que con relación al Inventario aprobado por cada Corporación, expida el Secretario de la misma con el Visto Bueno del Alcalde o Presidente, que producirá iguales efectos que una escritura pública.

Ver artículos 176 de la LALA, 42 del REBASO, 36.1 (legislación básica) de la LPAP, 36 del RB.

Se desarrolla a lo largo de la exposición lo relativo a los apartados anteriores.

## **2. CLASIFICACIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES**

Clasificación.

Bienes de dominio público.

Bienes comunales.

Bienes patrimoniales.

Otros aspectos aplicables a bienes de las Entidades locales.

### *2.1. Bienes de Dominio Público*

A su vez estos bienes se dividen en bienes de uso público y bienes afectos a servicios públicos

#### *2.1.1.1. Bienes de dominio público, de uso público.*

Son bienes de uso público aquellos que siendo de titularidad de una entidad local están afectados en su uso y conforme a su naturaleza en favor de todos los ciudadanos, en su caso, en virtud de licencias en favor de ciudadanos concretos.

Por ello nos encontramos con diferentes posibilidades de uso:

—Uso común general, los bienes que su uso corresponde por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de forma que el uso de unos no impida el de los demás.

—Uso común especial, se trata de bienes respecto de los cuales mediante autorización o licencia pueden ser utilizados de forma especial o privativa a favor de quienes se otorguen las anteriores.

—Uso común privativo o uso anormal, sometido a concesión administrativa.

*Uso común general:*

Lo dicho, uso indistinto por parte de los ciudadanos, sin precisar de ningún título de usuario, ni autorización, licencia o acto administrativo previo, por ello su carácter libre y gratuito lo cual no es óbice para que en determinados casos no sea completamente libre el uso común general de los bienes, así supuestos que ese uso esté sometido a normas de policía o regulaciones que aseguren la adecuada utilización, por ejemplo un parque público que se cierre por la noche, así nos encontraremos que la legislación señale su ejercicio libre con arreglo a su naturaleza, pero sometido a las leyes, reglamentos y demás disposiciones que les afecten (art. 76 RB).

A tener en cuenta que ese uso común general no otorga derechos subjetivos que se puedan patrimonializar con motivo de un reiterado uso por parte de usuarios y pueda dar lugar a adquisición de derechos reales por usucapión, así queda contemplado en los artículos 132 de la CE, 80 de la LBRL y 5 del RB, a citar un ejemplo: un vial público de tráfico rodado no impide que en atención a necesidades sobrevenidas y mediante la adopción de acuerdo motivado y con ausencia de arbitrariedad (artículos 35 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común y 9.3. de la CE) puedan los Entes locales modificar ese uso, y transformarlo en un vial peatonalizado, de forma que quienes tenían acceso por el mismo como vial de tráfico rodado no pueden alegar ese derecho, otra cosa es el acceso a fincas que se vena afectadas, el acuerdo que determine la peatonalización establecerá salvedades como esta con las restricciones que corresponda.

Se caracteriza el uso común general en que es gratuito, por el contrario la Administración, y los Entes locales están facultados para imponer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local (artículo 20 del RD-L 2/2004, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales).

Por lo expuesto el uso común general del dominio público tiene el carácter de libre y gratuito, y no puede verse gravado por derechos subjetivos con motivo de su uso.

¿Qué bienes forman parte del dominio público?

Forman parte del dominio público los que la normativa aplicable a las Entidades locales cita de forma abierta, así caminos, carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, también el artículo 344 del Código Civil los cita referidos a los que sean de titularidad de la provincia y de los pueblos así como las obras públicas costeadas por los pueblos y las provincias.

En el caso específico de obras públicas, lo que derive de su ejecución son bienes de uso público y su aprovechamiento y utilización general cuando su conservación y policía sean de competencia local, no obstante habrá que estar en cada caso a la normativa específica de aplicación.

Se dice que se trata de una clasificación abierta ya que la propia ley atribuye ese carácter a los bienes que destinados a la utilización general por parte de los ciudadanos su conservación y policía sea de competencia local, así la normativa local, artículos 74.1 TRBRL y 3.1. del RB.

*Uso común especial:*

Su uso conforme a su naturaleza se someterá a previa licencia, de acuerdo a los actos de su afección.

*Uso común privativo o el uso anormal del dominio público:*

Los bienes que se vayan a ser utilizados con esos caracteres de privativo o anormal quedan sujetos a la tramitación de un procedimiento de concesión administrativa, de acuerdo con la normativa reguladora de contratación de las Corporaciones locales (artículo 77 y s.s. del RB).

Nos encontramos con algunas matizaciones en la normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón para las Entidades locales de esta, así clasifica:

—Uso común general, lo dicho.

—Uso común especial, cuando en el uso concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad u otras similares.

—Uso privativo, su uso limita o excluye su utilización por otros interesados.

—Uso privativo agravado, en caso que el uso revista mayor intensidad al precisar de la implantación de instalaciones fijas y permanentes (no teniendo tal carácter si son desmontables o con bienes muebles).

—Uso normal o anormal, esos calificativos inciden en si el uso es conforme al destino principal del bien de que se trate o no.

Se someterá a la obtención de previa licencia el uso común especial y el uso privativo normal si no requiere de instalaciones fijas o permanentes.

La competencia para el otorgamiento de licencia corresponde al Presidente de la Corporación, salvo que de forma expresa la legislación sectorial aplicable la atribuya al Pleno o a la Junta de Gobierno Local (artículo 21 de la LBRL).

Se someterá a concesión administrativa el uso privativo normal que requiera obras e instalaciones de carácter permanente y aquellos bienes con un uso anormal conforme a su destino.

La competencia para el otorgamiento de concesiones administrativas corresponde al órgano competente de la Corporación de acuerdo con lo que determine el expediente en cuanto a la cuantía y duración, según lo dispuesto por la Disposición adicional segunda de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

2.1.1.2. Bienes de dominio público, adscritos a servicio público.

Este tipo de bienes, encuadrados en la categoría general de los de dominio público, tiene una subcategoría así denominada de «servicio público» que se caracterizan por ser bienes propiedad de una Administración pública destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Administraciones públicas, en este caso de las Entidades locales.

De forma parcial el artículo 79.3 de la LBRL y se puede decir que tal cual en los artículos 4 del RB o 170 de la LALA se definen este tipo de bienes y se cita como ejemplo concreto las Casas Consistoriales, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, centros asistenciales, museos, centros culturales, cementerios, centros deportivos, etc. y en general los inmuebles en los que se alojen sus órganos y en los que se presten servicios públicos o administrativos de la competencia de las Entidades locales, igualmente en el artículo 74.2 del TRRL.

La noción de servicio público lo es entendida en sentido amplio lo cual el artículo 85 de la LBRL lo afirma al decir que son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados de la competencia de las Entidades Locales, es decir, los enumerados en los artículos 25 y siguientes y 36 y siguientes de la LBRL. Por su parte la Jurisprudencia al concepto de servicio público lo entiende respecto de cualquier actividad que la Administración desarrolle para satisfacer el interés general atribuido a la esfera específica de su competencia (Sentencia del TS de 16 de octubre de 1986).

Es decir se liga indefectiblemente el fin público perseguido y el inmueble en que se presta dicho fin o servicio.



### *Calificación de bienes de las Entidades locales como «servicio público»*

#### A) Afectación:

Como ya se ha dicho al principio, en este caso también el destino al servicio público se realiza mediante un acto administrativo formal denominado afectación. Con la afectación deriva una serie de principios que protege a los bienes en los que concurra que ya han sido citados, así como una serie de privilegios que se verán para su protección, en aras de los fines a que se destinan.

Este acto implica que desde el momento en que se produce el bien queda adscrito al servicio público o administrativo con el carácter de dominio público.

El acuerdo que atribuya el carácter de bien de dominio público adscrito a servicio público será adoptado por el órgano que corresponda en función si se adquiere el bien en virtud de compra o donación de acuerdo con la normativa de contratación (como se ha expuesto remite a la normativa patrimonial), bien en virtud de otras figuras jurídicas, así:

—Mutación demanial subjetiva, cesión gratuita que sin cambiar la calificación de dominio público mediante un acuerdo que adopta una Administración pública, y por tanto puede ser una Entidad local a favor otra Entidad local que la acepta y con la afección a un destino concreto, corresponde el acuerdo de aprobación de la mutación demanial al Pleno de la Corporación de la Administración cedente si es una Administración local, por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y demás requisitos que se verán en su apartado específico.

Por el contrario la Administración local que acepte la mutación demanial, el órgano competente atribuirá la calificación de servicio público y se encuadra en el régimen normal de adquisición de bienes, no siendo exclusivo del Pleno corporativo y en este caso suficiente el voto por mayoría simple

—Mutación demanial objetiva, dentro de la organización de una Entidad local, se pasa de prestar en un inmueble un servicio público a otro servicio público, este también de competencia de la misma Entidad local, corresponde al Pleno de la Corporación por mayoría simple.

Los dos supuestos anteriores en Aragón se desarrolla en el artículo 177.4 de la LALA y artículo 24 del REBASO.

#### B) Desafectación:

Cabe que un bien adscrito a servicio público deje de estar destinado al fin público que tuviere, en ese caso debe llevarse a cabo su desafectación mediante acto administrativo y procedimiento específico. Esa de la calificación jurídica de un bien de dominio público como es el caso se regula con carácter general en los artículos 81 de al LBRL y 8 del RBEL, ya citado, y también en la normativa autonómica, artículos 177 de la LALA y 10 del REBASO, y se caracteriza por tramitarse un expediente que acredite la oportunidad y legalidad, información pública de un mes y el acuerdo a adoptar lo será por el Pleno en votación de mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, lo que además conlleva una serie de informe preceptivos previos.

Podría ser que el bien ya forme parte de los bienes de las Entidades locales, pero con otra calificación jurídica, así bienes patrimoniales, que tienen un régimen jurídico específico y diferente a los de dominio público. Si un bien de carácter patrimonial de titularidad de una Entidad local, se considerase que debe ser destinado a un servicio público, el acto administrativo de modificación de calificación jurídica originaria, acreditando la oportunidad y legalidad es posible, que se adoptará por el Pleno de la Corporación por mayoría simple, según recoge el artículo 177.1 de la LALA y el artículo 10 del REBASO; si perjuicio de normativa estatal, así el artículo 81 de la LBREL y el artículo 8 del RB, si bien la figura se encuadra en lo siguiente.

Si en los casos A) y B) anteriores se consideran como actos «expresos» es posible que existan situaciones que dichos actos puedan convalidarse por el simple transcurso del tiempo, la normativa estatal los señala como «alteraciones automáticas», artículo 81.2 de LBRL y 8.4 del RB y como «alteración tácita o por el transcurso del tiempo» artículo 178 de la LALA y 11 del REBASO, y se da en los siguientes supuestos:

—Afectación de un bien al dominio público por la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.

—Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público.

—Bienes que la Entidad local adquiriera el dominio por usucapión (conforme al Derecho Civil) que viniere estando destinado a un uso o servicio público o comunal, sin necesidad de acto formal.

Los supuestos anteriores coinciden tanto en la normativa estatal como en la normativa autonómica citadas, si bien en esta se añade:

adquisición por cesión obligatoria con el fin de ser destinado a un uso público o a la prestación de un servicio público determinado.

Lo dicho sobre afectación y desafectación es trasladable a los bienes de dominio público uso público.

*Uso y disfrute de los bienes afectos a un servicio público.*

La utilización de los bienes adscritos a servicio público se regirá por el Reglamento del correspondiente servicio, así artículo 182.5 de la LALA, y según los artículos 74.2 y 3 del RB y 95 del REBASO:

Se regirán en primer lugar por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y supletoriamente o subsidiariamente por la normativa que tanto el RB y REBASO regulan para los bienes de dominio público.

## **2.2 Bienes comunales**

El artículo 2.4 del RB señala que los bienes comunales solo pueden pertenecer a los municipios y a las Entidades locales menores.

La normativa autonómica, en su artículo 172.2 de la LALA, señala que a este tipo de bienes le será aplicable el régimen jurídico de los bienes de dominio público, sin perjuicio de las normas específicas que regulen su aprovechamiento.

Tienen por tanto la calificación de bienes de dominio público y se diría «vocación» de destino al uso vecinal o el aprovechamiento y disfrute comunal, ello no quiere decir que ese uso de todos los ciudadanos en general sino por quienes tienen la condición de vecinos, así el artículo 79 de la LBRL, 170 de la LALA y sus Reglamentos, y tiene la condición de vecino quien así está inscrito en el Padrón municipal (artículo 15 LBRL y artículo 50 del Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, que aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades locales de Aragón).

*Uso y aprovechamiento:*

El uso y aprovechamiento de los bienes comunales se establecerá por las Entidades locales con carácter de igualdad, sin perjuicio que de acuerdo con normas consuetudinarias y ordenanzas tradicionalmente observadas, atribuyesen ese disfrute mediante concesiones periódicas de suertes o lotes, cortas de madera de los vecinos, exigiéndose vinculación o arraigo según la costumbre local, en todo caso con respeto al artículo 14 de la Constitución Española.

En Aragón el artículo 183 de la LALA establece el régimen de aprovechamiento de los bienes comunales, el cual señala que las Ordenanzas locales podrán establecer requisitos, pero si ello supusiera la exclusión de determinados vecinos del aprovechamiento, las ordenanzas que regulen su aprovechamiento serán aprobadas por el Gobierno de Aragón, previo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

*Desafectación de los bienes comunales:*

Es posible la desafectación al dominio público de los bienes comunales y pasar a bienes patrimoniales de acuerdo con los requisitos y causas contemplados en los artículos 179 de la LALA y también en el REBASO, en su artículo 12, así como el procedimiento, con destino preferente al arrendamiento de los vecinos de la localidad bien individualmente o en su caso agrupados en cooperativas o sociedades que permitan una mejor la rentabilidad de la explotación.

Además el artículo 180 de la LALA y el artículo 13 del REBASO contemplan el supuesto de desafectación y procedimiento para posterior cesión onerosa, gratuita o por permuta; o para cesión de uso a otras Administraciones públicas o entidad privada sin ánimo de lucro y siempre que en estos casos concurra a una finalidad de interés general del municipio, con cláusula de reversión para el caso que no se cumplan los fines o condiciones a que estuvo sujeta la cesión en ese caso y firme la reversión pasan a formar parte del patrimonio de la entidad local de origen como bienes comunales.

El supuesto del artículo 12, establece que el acuerdo será por el Pleno por mayoría absoluta de miembros de la Corporación y posterior aprobación por el Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón.

El supuesto del artículo 13, establece un acuerdo definitivo cualificado de 2/3 del número legal de miembros de la Corporación y aprobación del Gobierno de Aragón que declare la utilidad pública o social del fin que motiva la transmisión.

También el artículo 78.2 del TRRL contempla el supuesto citado en primer lugar, si bien debe entenderse completado por la lo dispuesto en el artículo 12 del REBASO que contempla el procedimiento específico del cual carece aquel.

*Otras Entidades que tienen como fin el aprovechamiento de bienes en común.*

Se podría decir que se trata de bienes comunales atípicos, así cabe citar el artículo 95 de la LALA para Aragón y el artículo 37 del TRRL, que contemplan la normativa peculiar aplicable y su modificación para comunidades forestales, comunidades de tierras, de pastos, aguas y otras análogas.

En concreto el artículo 95 citado señala la Comunidad de Albarracín que junto con otras que existan se rigen por sus Estatutos, pactos y normas consuetudinarias en las cuales se expresa la forma de gestión de los bienes que tienen en común.

Las normas por las que se rijan pueden ser modificadas atendiendo a nuevas circunstancias a tener en cuenta, económicas, sociales, etc., y que beneficien conjuntamente a los vecinos; que, si la entidad se integra por diferentes Ayuntamientos la modificación requiere acuerdo adoptado por la entidad y cada Ayuntamiento que la integre, después reseguirán los trámites para la aprobación de los estatutos de mancomunidades y la aprobación exige la unanimidad de todos los miembros de la entidad.

En todo caso se dará cuenta a la Diputación General de Aragón de cualquier modificación que se acuerde respecto de los regímenes peculiares y consuetudinarios existentes.

El artículo 37 citado, señala que sin perjuicio las normas por las que se rigen y de la autonomía que disfrutan deben ajustar su régimen económico en cuanto a la formación de presupuestos, rendición de cuentas, liquidación, inventarios y balances a lo prescrito en la legislación de régimen local.

### 2.3. Bienes patrimoniales

Se definen así y también han venido denominándose tradicionalmente como «de propios» los bienes que siendo de propiedad de la Entidad local, no están destinados directamente al uso público ni afectados a algún servicio público ni sean comunales.

Estos bienes sirven de soporte para la realización de funciones públicas pero a diferencia de los bienes demaniales no están afectos a un uso o fin público; es decir ausencia de afectación, se podría encuadrar ambos separados por línea teórica de forma que los demaniales están dentro de las propiedades públicas y los patrimoniales dentro de las propiedades privadas, todos forman el patrimonio global de una Entidad local, pero con diferente régimen de uso, aprovechamiento, protección, etc.

Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica (normativa patrimonial de carácter administrativo) y en su defecto por las normas de Derecho privado. Ver artículos 80 de la LBRL y 1717 y 172.3 de la LALA.

Añade el artículo 6.1 del RB que se encuadrarán dentro de este tipo de bienes aquellos que sin estar afectos a un uso o servicio público, pueden constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad local.

Se contempla en el artículo 4.2 del REBASO que, de no constar en un bien una afectación a un destino de uso o servicio público concreto o su naturaleza comunal, se presume su carácter patrimonial, esta definición se configura como una cláusula de cierre.

La diferenciación dicha y el régimen jurídico diferente que les afecta no impide que los bienes patrimoniales gocen de ciertos privilegios para garantizar la integridad y patrimonio de las Administraciones públicas y además de contemplarse restricciones en cuanto a su disposición.

El artículo 7 de la LPAP, señala un conjunto de bienes que tienen la consideración de bienes patrimoniales, para la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, así citar: derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones de capital en sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por estas, así como de contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

Si volvemos a los principios básicos de los bienes de dominio público, entre los que se encuentra el de alienabilidad, es decir la imposibilidad de su venta, es de señalar que existen bienes patrimoniales de las Entidades locales como los Patrimonios Municipales del Suelo, a los cuales la legislación urbanística no establece una alineabilidad absoluta pero sí relativa, y es que solo pueden enajenarse para el cumplimiento de los fines públicos previstos por la norma para este tipo de bienes, solares.

En el ámbito de las Entidades locales dentro de la categoría de bienes patrimoniales se encuadran las parcelas sobrantes y otros denominados efectos no utilizables.

*Parcelas sobrantes:* porciones de terreno propiedad de las Entidades locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptible de uso adecuado.

La calificación de parcela sobrante precisa tramitar un procedimiento que así la declare, salvo cuando el carácter resulte de la aprobación de planes de ordenación urbana o proyectos de obras y servicios. El procedimiento a tramitar coincide con el que se contempla para la modificación de la calificación jurídica según artículo 7.3. del RB que remite al artículo 8 del mismo, y el artículo 5 del REBASO que remite al artículo 10 del mismo.

*Efectos no utilizables:* bienes que por su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación no resulten aptos para los servicios de las Entidades locales o a su normal aprovechamiento, atendiendo a su naturaleza o destino, aunque los mismos no hubieren sido dados de baja en el Inventario, artículo 7.4 del RB.

Añade a lo anterior el artículo 5.2 del REBASO, que la declaración de efecto no utilizable requiere un procedimiento en que se acredite esta circunstancia mediante informe técnico que será resultado por el Presidente de la Entidad local, previo informe del Interventor y del Secretario o de los Letrados del Servicio Jurídico de dicha Entidad.

*Principios que diferencian los bienes patrimoniales de los que ya se han citado para los bienes de dominio público y bienes comunales:*

—Inalienabilidad, la titularidad es exclusiva de las Administraciones públicas, y reconocido ello no es posible los bienes de dominio público enajenarlos o gravarlos, están fuera del comercio.

Este principio es exclusivo de los bienes de dominio público y de los bienes comunales, en cuanto a los bienes patrimoniales, sin perjuicio de las restricciones que establece la Ley pueden ser enajenados, pueden llevarse a cabo negocios jurídicos, es decir están dentro del comercio y del tráfico jurídico.

—Inembargabilidad, no se puede trabar sobre los bienes de dominio público mandamientos de embargo.

Así lo dispone el artículo 173.2 del Real Decreto-Legislativo, 2/2004, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, que dice: Los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes de la hacienda local ni exigir fianzas, depósitos y cauciones a las entidades locales excepto cuando se trate de bienes patrimoniales.

Es decir, con carácter general los bienes patrimoniales pueden ser objeto de embargo, solo si estos bienes están afectos a un uso o servicio público le sigue el principio básico de inembargabilidad.

En el ámbito de la normativa autonómica cabe citar el artículo 6.3 del REBASO, que viene a señalar lo ya dicho por la legislación anteriormente citada.

Igualmente cabe citar la Sentencia 179/1998 del Tribunal Supremo que afirma la inembargabilidad de los bienes patrimoniales salvo los que estén afectos a un uso o servicio público.

Sobre la afectación de bienes con el carácter de patrimoniales requiere un acto administrativo que así lo exprese, en su caso los supuestos tácitos que establece la ley y que se ha citado en su apartado específico o, en caso de no constar una afectación específica ya visto que se presumirá su carácter patrimonial.

—Imprescriptibilidad, no puede adquirirse por parte de terceros los bienes de dominio público en virtud de prescripción adquisitiva, o usucapión, una de las formas de adquirir la propiedad civil (artículo 1936 CC), al ser susceptible de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres, y el dominio público no lo está.

Es dudoso que se pueda adquirir por prescripción adquisitiva por parte de terceros bienes inmuebles patrimoniales de las Entidades locales dada la protección y control que la normativa establece a nivel de inventarios e inscripción registral.

Sobre los bienes muebles, generalmente serán afectos a un servicio público, por tanto por parte de terceros no es posible adquirir por prescripción, solo en caso de que se vieran sometidos a un procedimiento de desafectación.

—No están sujetos a tributo alguno, ello sin perjuicio de las leyes especiales por razón de la materia.

Este principio es absoluto para lo bienes de dominio público, no así para los de servicio público y no aplicable a los bienes patrimoniales.

—Desafectación supone la preexistencia de un bien de dominio público cuya calificación es inatacable salvo que se incoe un procedimiento que apruebe un expediente con los requisitos legales que lo transforme en bien patrimonial, es decir desafectarlo del dominio público.

Este principio es aplicable a los bienes patrimoniales mediante su afectación al uso o servicio público, incluso su desafección tácita, como se ha visto:

Por todos citar el artículo 81.2. b) de la LBRL que contempla la alteración automática por la adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público.

*Uso y utilización de los bienes patrimoniales:*

El uso y aprovechamiento de este tipo de bienes se establece por la normativa que lo sea de acuerdo con criterios de rentabilidad, económica y también social y llevarse a cabo directamente por la Entidad local o cederse a particulares mediante contrato.

1. Arrendamiento.

Podrá cederse a terceros en virtud de contrato de arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso, siendo aplicable la normativa de contratación, así lo señala la normativa local en Aragón, por el contrario la Ley 9/2017, de 8 de noviembre Contratos del Sector Público establece que quedan excluidos de la misma, en su artículo 9, por lo que se registrarán este tipo de contratos por la normativa patrimonial y en su caso, según el artículo 4, se tendrán en cuenta los principios de la Ley de Contratos para resolver dudas y lagunas.

La adjudicación del procedimiento de estos contratos será por concurso, a salvo que por peculiaridades del bien, limitación de la demanda, la urgencia o la singularidad de la operación se justifique la adjudicación directa. Artículo 107.1. de la LPAP, que tiene carácter básico.

En todo caso el usuario deberá satisfacer un precio no inferior al 6% del valor en venta de los bienes.

Ver artículos 184 de la LALA y 100 del REBASO, que se ven implícitamente modificados por el artículo 107.1. ya citado en lo relativo al procedimiento de contratación.

2. Adscripción de bienes de las Entidades locales.

A) Organismos públicos locales:

Las Entidades locales puede crear Entes descentralizados con personalidad jurídica propia cuando razones de mayor eficacia, agilización procedimientos, mejorar la financiación o mayor grado de participación ciudadana lo aconsejen (artículo 132.2 ROF). La figura es la del Organismo autónomo local para gestionar competencias de los Entes locales, al decir el artículo 85 LBRL que los servicios públicos podrán gestionarse directamente por estos y pueden ser de carácter comercial, industrial o análogo (artículo 164.2.b) TRLHL).

En cuanto a los bienes de los Organismos autónomos locales, pueden recibir mediante adscripción directa de los Entes locales que los crean los bienes y derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, dichos bienes conservarán la calificación originaria que les corresponda como bienes del patrimonio de la Entidad local, sin adquirir su propiedad, atribuyéndoles únicamente facultades de conservación y utilización para el cumplimiento de los fines que determine su adscripción (artículo 253 del REBASO).

De acuerdo con lo anterior los Organismos autónomos locales pueden ser poseedores de bienes de dominio público, adscritos a los fines de estos, bienes que tendrán la protección y régimen jurídico que con carácter general el ordenamiento jurídico atribuye a estos bienes.

Unido a lo anterior, de adscribirse bienes patrimoniales a Organismos autónomos locales, en todo caso estarán afectos a los fines del Organismo de que se trate no otros.

B) Sociedades locales:

Las Entidades locales pueden crear sociedades locales como forma de gestión directa de gestión de servicios públicos, así artículo 85 LBRL, sociedad que adoptará alguna de las formas de sociedad mercantil limitada, así los artículos 85 LBRL, 103 del TRRL y 250 del REBASO.

Las Entidades locales podrán aportar directamente a las sociedades creadas por ellas o en las que tengan participación, bienes patrimoniales, derechos concesionales y otros derechos reales para la prestación de servicios y ejercicio de actividades económicas.

Lo citado sobre adscripción y aportación de bienes está contemplado en el artículo 181 de LALA.

3. Cesiones gratuitas.

Solo es posible la cesión gratuita de bienes inmuebles patrimoniales si es a favor de entidades o instituciones públicas e instituciones privadas de interés públicos sin ánimo de lucro, siempre que los fines que justifiquen la cesión redunden en beneficio de los habitantes del término municipal o de la Entidad local; para una finalidad concreta, fijando un plazo para llevarla a cabo y estableciéndose la reversión automática en caso de incumplimiento o falta de uso del mismo.

Si en el acuerdo de cesión no se establece otra cosa, se entiende que los fines de la cesión deben cumplirse en el plazo máximo de 5 años, debiendo mantenerse su destino durante 30 años siguientes.

Si en el plazo establecido en el acuerdo de cesión el bien no se destinase al fin previsto o deje de estarlo posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirán a la Entidad cedente el bien con todas las accesiones y mejoras realizadas.

En todo caso el procedimiento para adoptar un acuerdo de cesión gratuita es muy riguroso, establece un conjunto de documentos, informes preceptivos, sometimiento a información pública, autorización o toma de conocimiento por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, y aprobación por el Pleno de la Corporación por mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Si la cesión gratuita es a favor de otra Administración pública, los acuerdos que se adopten se trasladarán a un Acta de Entrega que tendrá acceso al Registro de la Propiedad sin necesidad de elevarse a escritura pública, ello viene determinado por lo dispuesto en el artículo 113.3 de la LPAP.

Ver artículos 187 de la LALA, y 119 118 del REBASO, en el ámbito de Aragón y el RB artículo 109 a 111 de ámbito general.

#### 4. Enajenación de bienes.

Es posible la enajenación de bienes patrimoniales, la regla general es que será por subasta, siendo posible mediante permuta, bien de otros supuestos previstos legalmente.

La normativa aplicable a los procedimientos de subasta, según lo ya dicho para el arrendamiento.

Las parcelas sobrantes y los bienes no utilizables es posible mediante venta directa con arreglo a su valoración pericial y aquellas podrán ser ofrecidas a propietarios o propietarios colindantes o permutadas con terrenos de los mismos y si fueren varios se realizará de forma que las parcelas resultantes se ajusten al mas racional criterio de ordenación del suelo, según dictamen técnico.

Los bienes pertenecientes al patrimonio municipal del suelo y las viviendas de promoción pública municipal se rigen por su normativa específica.

Enajenación, requisitos:

- El bien tendrá el carácter patrimonial en origen o haber sido desafectado.
- Informe de necesidad y oportunidad en la enajenación.
- Depuración de la situación física y jurídica del inmueble.
- Aprobación del correspondiente pliego de cláusulas administrativas.
- Valoración técnica que acredite el precio del bien.
- La competencia será del Presidente o del Alcalde, bien del Pleno, en su caso de la Junta de Gobierno Local (municipios de gran población), y en todo caso al Pleno si se trata de bienes declarados de valor histórico artístico.
- El acuerdo que se adopte será por mayoría absoluta de los miembros de la Corporación si la cuantía de la tasación supera el 20% de los recursos ordinarios del presupuesto (artículo 47.3.j) de la LRBRL).
- Autorización o toma de conocimiento, según proceda, del departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón con carácter previo a la publicidad de la licitación.
- El destino de los fondos obtenido no podrá destinarse a financiar gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes o efectos no utilizables.
- En el caso de tratarse de enajenación o gravamen de bienes histórico artísticos (inmuebles como muebles), será necesario el informe previo del órgano estatal o autonómico competentes, de acuerdo con la legislación sobre patrimonio cultural, histórico y artístico.

Permuta, requisitos:

Precisa de lo ya expuesto para el procedimiento de enajenación, la conveniencia en la permuta y equivalencia de valores entre los bienes objeto de permuta; no obstante la permuta también podrá llevarse a cabo si la diferencia de valores entre los bienes no es superior al 50% del que tenga el valor más alto, en ese caso puede establecerse la contraprestación económica pertinente.

La autorización o toma de conocimiento del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, del Gobierno de Aragón, será previa a la ejecución del acuerdo que la apruebe.

Ver artículos 188 y 189 de la LALA, 107 y s.s. del REBASO y 109 del RB.

#### 5. Tutela sobre actos de gravamen o disposición de bienes patrimoniales.

Toda enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles habrá de comunicarse adoptado el acuerdo correspondiente y de forma previa a su ejecución, junto al expediente instruido al efecto al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón para su toma de conocimiento y si el valor excede del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la Entidad local, requerirá previa aprobación de este.

Ver artículos 186 de la LALA, 121 del REBASO y 109 del RB.

Permuta de cosa futura:

Tiene entrada en la regulación autonómica la posibilidad de esta figura, así podrá acordarse la permuta de un bien presente por otros de futuro cuya existencia no sea actual pero pueda presumirse racionalmente, siempre que el bien futuro sea determinable o susceptible de determinación, En todo caso, deberán establecerse los requisitos y garantías adicionales que aseguren el buen fin de la operación convenida, ente ellos el término para la consumación del contrato, el cual se entenderá no perfeccionado si no llega a ser realidad el bien objeto del mismo, si perjuicio de otras cláusulas resolutorias o penales que puedan pactarse (artículo 189.2 de la LALA, en cuanto a procedimiento, requisitos, autorización según lo dicho para la enajenación en el artículo 108 y para la permuta simple en el artículo 115 del REBASO).

*Alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades locales:*

Clases:

##### A) Expresa:

Supone la preexistencia de una calificación jurídica de un bien, de forma que para llevar a cabo su alteración se precisa un expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad. Artículo 81 de la LRBRL y 177 de la LALA, 8 del RB y 10 del REBASO.

—Se trata de la alteración de la calificación jurídica preexistente de otra y se denomina expresa.

—Requiere se apruebe por el Pleno de la Corporación previa información pública por plazo de un mes.

—Si afecta a un bien de dominio público que se modifica a bien patrimonial el acuerdo deberá ser adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación; si se trata de un bien patrimonial que pasa a bien de dominio público será por mayoría simple.

Señalar que el RB en su artículo 8.3, exige que la incorporación al patrimonio de la Entidad Local de bienes desafectados, incluso cuando procedan del deslinde del dominio público, no se entenderá efectuada hasta la recepción formal del órgano competente de la Corporación de los bienes de que se trate, y en tanto la misma no tenga lugar seguirán teniendo aquellos el carácter de dominio público.

Lo anteriormente indicado no se contempla en el caso de que se trate de bienes que de la calificación jurídica de patrimoniales pasen a bienes de dominio público o comunales.

B) Tácita o por el transcurso del tiempo:

Supone la preexistencia de una calificación jurídica concreta que por otros actos singulares se modifica automáticamente, o por cumplir unos períodos de tiempo por estar siendo utilizados los bienes para unos usos o servicios distintos a los propios de su calificación jurídica. Artículos 8.4 del RB y 178 n de la LALA y 11 del REBASO.

Se da la alteración de la calificación jurídica de forma tácita en los siguientes casos:

- Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.
- Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público, o al aprovechamiento comunal.
- Adquisición por cesión obligatoria con el fin de ser destinado al uso o a la prestación de un servicio determinado.
- Bienes que la Entidad local adquiera por usucapión (prescripción adquisitiva) con arreglo al Derecho Civil el dominio de una cosa que viniere estando destinado a un uso o servicio público o comunal.

En apartado específico ya se ha tratado en parte lo anterior en relación con bienes de dominio público adscrito a servicio público y también la especialidad de la figura de la desafectación de bienes comunales.

#### **2.4. Otros aspectos aplicables a bienes de las Entidades locales**

*Montes de las Entidades Locales:*

Las Entidades locales propietarias de montes están facultadas para explotarlos, deben conservarlos e impulsar su fomento, todo ello de acuerdo con la normativa específica sobre montes y aprovechamientos forestales.

Les corresponde con la intervención de la Comunidad Autónoma de Aragón la repoblación forestal y mejora de los montes, y mediante convenios con la Diputación General de Aragón establecer la colaboración y cooperación necesarias para su mejora.

El fomento a la forestación podrá ser mediante cesión de uso de parcelas a favor de vecinos para plantaciones de arbolado en régimen de explotación directa, aunque su disfrute haya de durar más de 10 años, siempre que se adopte el acuerdo por el Ayuntamiento Pleno, por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Ver artículos 191 y 192 de la LALA y 104 y 105 del REBASO.

*Regulación de aprovechamientos específicos de bienes de las Entidades locales:*

Mediante Ordenanza se podrá regular el régimen específico de aprovechamientos derivados de bienes y derechos de Entidades locales, incluidos, entre otros los de carácter micológico, plantas aromáticas, la caza, los pastos y otros semejantes, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial correspondiente; que podrá consistir en el acotado de determinados terrenos y la forma que regule su acceso.

Se podrá convenir con otras Administraciones y con particulares la inclusión de terrenos de su propiedad en estos regímenes específicos con el objeto de lograr una mejor ordenación y explotación de los aprovechamientos y garantizar la protección del medio natural.

Ver artículos 185 de la LALA y 103 del REBASO.

*Bienes que se integran en los Patrimonios municipales de suelo:*

En los municipios los bienes patrimoniales que resulten calificados como suelo urbano o urbanizable programado en el planeamiento urbanístico quedarán afectos al Patrimonio Municipal del Suelo, como patrimonios separados y se regirán por lo dispuesto en la legislación urbanística de Aragón, según artículos 16 del RB y 6.4 del REBASO.

*Bienes integrantes del Patrimonio Cultural Aragonés:*

Las Entidades locales que sean titulares de bienes integrantes del Patrimonio Cultural Aragonés, sujetarán su disfrute, conservación y disposición a lo dispuesto en la legislación sobre Patrimonio cultural de Aragón, según artículo 6.5 del REBASO.

### **3. CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES**

3.1. Conservación y protección.

3.2. Defensa de los bienes.

3.3. Prerrogativas de las Entidades locales en defensa de sus bienes.

3.3.1. Deslinde.

3.3.2. Recuperación de oficio.

3.3.3. Desahucio administrativo.

3.3.4. Ejecución forzosa.

3.3.5. Colaboración del personal al servicio de la Administración y de la ciudadanía.

#### **3.1. Conservación y protección**

Entidades Locales están obligadas a velar por su patrimonio, bienes y derechos con el deber de protegerlo, para ello en la Legislación de Régimen Local se prevén diversas medidas que en la mayor parte de los casos tienen carácter imperativo. En particular, se contemplan las siguientes:

—Obligación de realizar un inventario de los bienes y derechos. En los artículos 86 del TRRL de 1986, 17 del RB y artículo 32 de la LPAP, normativa de carácter estatal si bien también en la normativa aragonesa, en concreto artículos 175 de la LALA y 41 del REBASO, se establece que las Entidades Locales están obligadas a formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen y que se rectificará anualmente, comprobándose siempre que se renueve la Corporación.

—Obligación de inscripción de los bienes en el Registro de la Propiedad. En el artículo 86 del TRRL de 1986, 36 del RBEL y 36 y siguientes de la LPAP, ídem. anterior, también 176 de la LALA y 42 del REBASO, se dice que las Entidades Locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y Derechos Reales.

—Prerrogativas atribuidas a las Entidades Locales en relación con sus bienes. En el artículo 4.1.d) de la LBRL se prevé que en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas las siguientes potestades: de investigación, deslinde y recuperación de oficio.

Prerrogativas cuyo ejercicio se regula en los artículos 44 y s.s., 56 y s.s., y 70 y s.s. del RBEL.

—Además, en los artículos 120 y siguientes del RB se regula el desahucio administrativo que, en el ámbito normativo de carácter local en Aragón también citar el artículo 177 de la LALA y su regulación en el 47 y siguientes del REBASO.



A lo anterior señalar la prohibición de allanamiento, contemplado en el artículo 73 del RB y 41 y siguientes de la LPAP se establece que las Entidades Locales no podrán allanarse a las demandas judiciales que afectaren al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio. También citar el 173.3. de la LALA y 46 del REBASO, este además señala:

—Cualquier transacción sobre derechos o bienes patrimoniales que sean disponibles por no servir de soporte material a un servicio o función pública, requerirá la tramitación de un procedimiento en el que constará informe de Secretario o de Letrado, y su resolución por acuerdo del Pleno adoptado por mayorías absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

### 3.2 Defensa de los bienes

#### *Defensa por las propias Entidades locales:*

Las Entidades Locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, ajustándose para ello a las normas procesales y cumplir todos los requisitos que en ellas se establezcan (Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2000). Véase artículo 68 de la LBRL, 9.2.3 del RB, y también la normativa autonómica aragonesa, artículos 173.2 de la LALA y 43 del REBASO.

De conformidad con los artículos 21.1.k), 22.2.j), en el ámbito municipal y artículos 33.2.i) y 34.1.i) en el ámbito provincial, todos de la LBRL, corresponde al Pleno el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en materias de competencias plenaria, y al Alcalde el ejercicio de acciones judiciales y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.

La normativa específica aragonesa en la LBRL se contemplan estas competencias también a favor del Pleno de la Corporación y de los Alcaldes, en los artículos 29.2.m) y 30.1.k).

#### *Facultades a favor de terceros para la defensa de los bienes:*

##### A) Los vecinos.

En caso de que una Entidad local no ejerciera las acciones adecuadas para la defensa de sus bienes, en el artículo 68 de la LBRL y también artículos 173.2.de la LALA y 44 del REBASO, se prevé que:

—Cualquier vecino aquella o ciudadano esta, que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos pueda requerir su ejercicio a la Entidad interesada; requerimiento del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones y que suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días hábiles.

—Si la Entidad local no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas en el plazo señalado, los vecinos podrán ejercitar la acción en nombre e interés de la Entidad local, a cuyo efecto se les facilitará por esta los antecedentes, documentos y elementos de prueba necesarios u que al efecto soliciten por escrito dirigido al Presidente de la Corporación.

—De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la Entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido.

Las previsiones del artículo 68 de la LBRL han sido desarrolladas por los artículos 219 y siguientes del ROF y respecto del artículo 173.2 de la LALA por el artículo 44 del REBASO.

La sustitución de la actuación del Ayuntamiento por su inactividad no es posible confundirla con una acción popular y para que sea procedente deben cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 68 de la LBRL y fundamentalmente que sea un vecino quien la ejerce (Auto del TS de 27 de abril de 1999, y diversas Sentencias del TS a citar de 18 de enero, 21 de abril de 1999 y 14 de mayo de 2001).

##### B) Facultades a favor de la Administración autonómica.

En la normativa autonómica aragonesa encontramos que el artículo 45 del REBASO señala que:

—En el caso de que una Entidad local no ejercite las acciones necesarias para la defensa y recuperación de sus bienes de dominio público, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales está facultado para requerirle la realización de acciones concretas para esa defensa o recuperación.

—La entidad local deberá iniciar las acciones que se le hayan indicado en el requerimiento y en el plazo señalado, notificándolo al citado Departamento y acompañando los documentos justificativos. Si las acciones iniciadas se consideran suficiente se dará por finalizado el procedimiento.

—Si transcurrido el plazo de tres meses del requerimiento este no fuere atendido por la Entidad local, el Gobierno de Aragón podrá deducir recurso contencioso-administrativo contra dicha inactividad.

#### *Inventario General:*

Las Entidades locales están obligadas a forma Inventario relativo a los bienes, derechos y acciones que les pertenezca, con la obligación de remitir copia a las Administraciones estatal y autonómica, así como de su rectificación anual, comprobándose cuando se renueve la Corporación, y el resultado se consignará en un Acta formalizada al efecto (artículo 26.3 REBASO).

En el artículo 86 del TRRL y en el artículo 32 LPAP (de carácter básico) así como la normativa autonómica representada por 175 de la LALA, se establecen que el **patrimonio** de las Entidades Locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan. Dichos bienes y derechos deben figurar necesariamente en un inventario, si bien el citado artículo 32.4 circunscribe la obligatoriedad de que ese inventario refleje los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos, lo cual alcanza a las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las Entidades Locales.

El inventario se encuentra regulado en los artículos 17 y siguientes del RB, en el ámbito normativo estatal y en el ámbito normativo aragonés según artículos 25 y siguientes, siendo la competencia para la aprobación de la formación de Inventario y sus rectificaciones anuales al Pleno de la Corporación.

#### *Inventarios separados:*

En los artículos mencionados se prevé la existencia de un inventario general donde se comprendan todos los bienes y derechos pertenecientes a las Entidades Locales y unos inventarios separados donde se incluyan los bienes y derechos de las personas jurídicas dependientes de ella o cuya representación le correspondiera.

En concreto, en el artículo 17.2 se establece que, con sujeción a las normas contenidas en los artículos 17 y siguientes del RB, se formarán inventarios separados de los bienes y derechos pertenecientes a Entidades con personalidad propia y dependientes de las Corporaciones Locales. Igualmente, sigue diciendo el precepto, se formarán inventarios de los bienes y derechos pertenecientes a establecimientos con personalidad propia e independiente, si la legítima representación correspondiere a las Corporaciones Locales.

De estos inventarios separados quedará, en todo caso, un ejemplar en la Entidad respectiva, otro en las oficinas de la Entidad Local y otro en poder de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma, como adicional al General de la Entidad Local correspondiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 31 del RB y en términos semejantes artículo 25.3. del REBASO en exclusiva para la Administración autonómica.

La normativa autonómica aragonesa se contempla en el artículo 26 y siguientes del REBASO, el cual señala en el artículo 27.2 que en los organismos autónomos y entes con personalidad propia dependientes de las Entidades locales, la aprobación, rectificación y comprobación de los inventarios serán aprobados por acuerdo de sus órgano colegiados superiores de gobierno, adoptado de conformidad con su normativa reguladora.

La regulación del inventario contenida en el RB a nivel estatal y REBASO a nivel autonómico aragonés, se caracteriza por afectar a los diversos bienes y derechos integrados en el patrimonio local en su conjunto global, ya se trate de bienes de dominio público como bienes patrimoniales. Así, en el artículo 17 del RB y 25 del REBASO se establece expresamente que las Entidades locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición. En consecuencia, se incluyen en él tanto los bienes de dominio público como patrimoniales.

Es de señalar que lo indicado no impide que de forma sobrevenida, con la aprobación de la LPAP, su artículo 32.4., que tiene carácter básico, establece la obligación de un inventario patrimonial se circunscriba, dice «al menos» a los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos. Es decir ya no contempla ese Inventario global de todos los bienes y derechos de la Entidades local.

Dicha previsión puede ser a consecuencia de la presunción de carencia de medios materiales y personales para tramitar dicho documento y sus rectificaciones, a esos efectos en el ámbito aragonés, el artículo 25.4 señala que las Entidades locales que no cuenten con medios adecuados para la formación de Inventario, podrán solicitar la colaboración de las provincia y de las comarcas con dicho fin.

En cualquier caso a nivel reglamentario estatal y autonómico aragonés el RB y el REBASO contemplan el desarrollo y pormenorización de la clasificación por bienes y derechos, siendo indiferente el tipo de bien al que se haga referencia, pues puede tratarse de un bien inmueble o mueble, de un derecho real limitado o una propiedad, de un valor mobiliario, créditos o derechos o de un vehículo. En todo caso, en el artículo 18 del RB se establece que los bienes se agrupen, por separado, según su naturaleza, a tenor de los siguiente epígrafes, y de forma semejante el artículo 28 del REBASO:

- 1.º Inmuebles.
- 2.º Derechos Reales.
- 3.º Muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico.
- 4.º Valores mobiliarios, créditos y derechos de carácter personal de la Corporación.
- 5.º Vehículos.
- 6.º Semovientes.
- 7.º Muebles no comprendidos en los anteriores enunciados.
- 8.º Bienes y derechos revertibles.

No se contienen en el RB ni en el REBASO las definiciones de cada uno de los conceptos reseñados, por lo que es necesario acudir a la Legislación sectorial para determinar lo que se entiende por bien inmueble, derecho real, etc.; no obstante, para evitar dudas, en el artículo 28 del RB y 38 del REBASO sí establece que bajo el epígrafe de «Bienes y derechos reversibles» que se reseñarán con el detalle suficiente, según su naturaleza y sin perjuicio de las remisiones a otros epígrafes y número de inventario, todos aquellos cuyo dominio o disfrute hubiera de revertir o consolidarse en la Entidad local llegado cierto día o al cumplirse o no determinada condición, de modo que sirva de recordatorio constante para que la Entidad ejercite oportunamente las facultades que le correspondieren en relación con los mismos. Entre otros bienes se relacionan en esta parte del inventario los cedidos por la Entidad condicionalmente o a plazo, las **concesiones** y los arrendamientos otorgados sobre bienes municipales o provinciales.

Además tanto el artículo 27 del RB como el 37 del REBASO, sobre lo que identifican como «otros bienes muebles», como cláusula de cierre seña que el Inventario a estos, si no están comprendidos en los apartados anteriores (los señalados de 1º a 8º, como epígrafes del Inventario) los describirá sucintamente en la medida necesaria para su individualización e identificación.

En los artículos 19 al 26 y 28 del RB se establecen los datos mínimos que necesariamente figurarán en los epígrafes del 1º a 8º y de forma semejante el los artículos 30 al 36 y 38 del REBASO.

Con respecto a la forma de inventariar los bienes, en el artículo 19 del RB se establece que la reseña de los bienes se efectuará con numeración correlativa por cada uno de ellos, dentro del respectivo epígrafe, y a continuación se dejará espacio en blanco para consignar las variaciones que se produjeren en el curso de ejercicio y la cancelación de los asientos. Epígrafes que han sido enumerados anteriormente. De forma análoga el artículo 29 del REBASO, el cual añade:

—El Inventario podrá contenerse en un libro o libros destinados al efecto o mediante sistemas informáticos que garanticen la autenticidad, garantía y la veracidad de los datos incluido en ellos.

*Documentación complementaria del Inventario y su archivo:*

Especial relevancia tiene respecto de bienes inmuebles incorporar a la ficha de cada finca plano de planta con situación, linderos y superficie, si es posible planos de planta y alzado de edificios y fotografías y, en todo caso, fotografías autenticadas de bienes muebles histórico artísticos

Al inventariar cada uno de los bienes se consignará, como último dato, la signatura del lugar del archivo en que obre la documentación correspondiente que refrende los datos del inventario.

Tales documentos y, en especial, los títulos de dominio, actas de deslinde y valoración, planos y fotografías, se archivarán con separación de la demás documentación del la Entidad local, en una sección específica del Archivo referida al Patrimonio.

Ver artículo 29 y 30 del RB 39 y 40 del REBASO.

*Formalización del Inventario:*

Ya visto que la aprobación y rectificación del Inventario corresponde al Pleno de la Corporación, pues bien de forma previa son autorizados por el Secretario de la misma, con el visto bueno del Presidente de la Entidad. Y en los Inventarios separados a que se ha hecho alusión, habrá de preceder a la firma del Secretario la del Director o Administrador de la respectiva Entidad. Artículos 32 del RB y 41 del REBASO, dicen los Inventarios serán autorizados, se entiende que tanto para la aprobación del documento Inventario como sus rectificaciones que serán anuales en las que se reflejarán las vicisitudes de toda índole de los bienes y derechos durante esa etapa, corresponderá a los órganos que establezca su normativa específica.

Por último, es preciso señalar que en el artículo 35 del RB se establece en que en el libro de inventarios y balances se reflejarán anualmente los bienes, derechos y acciones de la Entidad Local y sus alteraciones, así como la situación del activo y pasivo, para determinar el verdadero patrimonio en cada ejercicio económico.

*Inscripción en el Registro de la Propiedad:*

Institución jurídica que da publicidad a las relaciones de Derecho que afectan al dominio y Derechos Reales sobre bienes inmuebles, en el que deberán inscribirse lo que sean de titularidad de las Entidades Locales que supone la acreditación de propiedad frente a terceros.

En el artículo 85 del TRRL y 36.1 de la LPAP (de carácter básico) se establece la obligación de inscribir en el Registro de la Propiedad los bienes de las Entidades Locales. En concreto, en el artículo 85 del TRRL se dice que las Entidades locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, siendo suficiente a tal efecto la certificación que, con relación al Inventario aprobado por la respectiva Corporación



expida el Secretario, con el visto bueno del Alcalde o Presidente y que producirá iguales efectos que una escritura pública. Precepto que ha sido desarrollado por el artículo 36 del RB.

Igualmente la normativa local aragonesa, en concreto el artículo 177 de la LALA y 42 del REBASO.

En el caso de no cumplir con esa obligación, en el artículo 36.4 del RB y 39 de la LPAP (de aplicación general) se prevé que los Registradores de la Propiedad, cuando conocieran la existencia de bienes de Entidades Locales no inscritos debidamente, se dirigirán al Presidente de la Corporación, recordándoles el deber de cumplimiento de esta obligación.

El punto 5 del citado artículo 36, señala que los honorarios de los Registradores por la inmatriculación o inscripción de bienes de las Entidades locales se reducirán a la mitad.

En la Legislación de Régimen Local no se contiene una regulación detallada de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes locales, sino que es preciso acudir a la Legislación sectorial. En este sentido, en el artículo 36.1 del RB se establece que las Corporaciones Locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo previsto en la Legislación hipotecaria, y de forma análoga el REBASO, artículo 42, que añade que también conforme a la legislación urbanística.

En concordancia con esta remisión, en el artículo 2.6 de la Ley Hipotecaria se dice que en los Registros de la Propiedad se inscribirán los títulos de adquisición de los bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado o a las Corporaciones civiles o eclesiásticas, con sujeción a lo establecido en las Leyes o Reglamentos.

La normativa a tener en cuenta es la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto 8-2-1946 y su desarrollando reglamentario el Reglamento Hipotecario, aprobado mediante Decreto de 14-2-1947, sin perjuicio de las modificaciones llevadas a cabo hasta la fecha, y procede tener en cuenta respecto de lo apuntado con anterioridad, que:

—El artículo 4 del Reglamento Hipotecario, regula la inscripción de los bienes de las Administraciones Públicas, se establece que serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona física o jurídica a que pertenezcan, y por tanto, los de las Administraciones Públicas y los de las Entidades civiles o eclesiásticas

—El artículo 5 establece que los bienes inmuebles de **dominio público** también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial. Es preciso advertir que la redacción actual de los artículos mencionados

La redacción de esos artículos según Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario.

De lo indicado se deduce que son inscribibles tanto los **bienes patrimoniales** como los de dominio público.

—El artículo 6 prevé que si un bien inmueble de propiedad privada adquiere la naturaleza de bien de dominio público, se hará constar esta circunstancia en la inscripción del título de expropiación, deslinde, cesión obligatoria o cualquier otro del que resulte tal condición.

—Artículo 17 del Reglamento Hipotecario (redacción dada por el Real Decreto 1867/1998, citado):

- Los bienes inmuebles y los derechos reales que pertenezcan a las Administraciones Públicas se inscribirán en los Registros de los partidos en que radiquen aquellos.

- Aquellos edificios que estaban destinados parcialmente a uno de los fines que daban lugar a la calificación como dominio público lo resuelve al decir que la previa división horizontal del edificio no será necesaria, si está inscrito a favor de la misma Administración Pública, siempre que se identifiquen claramente las partes del inmueble objeto de adscripción.

Asimismo y por lo que respecta al titular a nombre del cual se inscriben, se establece que en las inscripciones podrán hacerse constar el Organismo o servicio al que se hallaren adscritos los bienes. Si aquellos tienen personalidad jurídica y los bienes pertenecen a su patrimonio independiente, se inscribirán a favor de los mismos. Con posterioridad a la inscripción de los bienes, podrán también hacerse constar por nota marginal los cambios de adscripción de los bienes de las Administraciones Públicas a los diversos órganos de las mismas, por reorganización, alteración administrativa o por cualquier otra causa, mediante el traslado de la disposición administrativa correspondiente. Además, las transferencias de bienes entre distintas Administraciones Públicas se harán constar por inscripción, en virtud de la disposición administrativa que las haya acordado.

—Artículo 18 del Reglamento Hipotecario se establece que siempre que exista título inscribible de la propiedad de las Administraciones Públicas sobre los bienes que deban ser inscritos con arreglo a los artículos 4, 6 y 17 del citado Reglamento, se presentará en el Registro respectivo, y se extenderá, en su virtud, una inscripción de dominio a favor del que resulte dueño, la cual deberá verificarse con sujeción a las reglas establecidas para la de los particulares y a las normas del artículo anterior. Cuando no exista título inscribible para practicar la inscripción se estará lo dispuesto en los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y concordantes de este Reglamento.

Esa previsión acorde con lo que señala el artículo 36.3 del RB que dice que si no existiera título inscribible de dominio, se estará a lo dispuesto en los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 303 a 307 de su Reglamento.

En el 206 de la Ley Hipotecaria y 303 y siguientes del Reglamento Hipotecario se regula la inscripción mediante certificación expedida por el Secretario, con el visto bueno del Alcalde o Presidente, con relación a los datos que obran en el Inventario aprobado por la Corporación. Certificación que debe ajustarse a lo previsto en los artículos 303 y siguientes del Reglamento Hipotecario.

En el caso de que la inscripción pretendida entrara en contradicción con algún asiento no cancelado o se refiriera a fincas o derechos reales cuya descripción coincidiera en algunos detalles con las de fincas o derechos ya inscritos, los Registradores suspenderán la inscripción solicitada, extendiendo anotación preventiva si la pidiera el interesado, y remitirán copia de los asientos contradictorios a la autoridad que haya firmado aquellas certificaciones, según se prevé en el artículo 306 del Reglamento Hipotecario. Dicha Autoridad, si lo estima procedente, comunicará al Juez de primera instancia del partido en que radique el inmueble, cuanto acerca de este y de su titular arroje el expediente administrativo, acompañando la copia del asiento remitida por el Registrador. El Juez dará vista de estos antecedentes a la persona que, según dicho asiento, pueda tener algunos derechos sobre el inmueble, y, con audiencia, dictará Auto declarando o no inscribible el documento de que se trate.

—Los artículos 30 y siguientes del Reglamento Hipotecario contienen previsiones especiales sobre inscripción de los montes de utilidad pública, concesiones administrativas que recaigan sobre bienes inmuebles, etc.

### 3.3 Prerogativas de las Entidades locales para la defensa de sus bienes

#### 3.3.1. Deslinde

A) El deslinde en la normativa estatal general para todas las Administraciones Públicas.

Prerogativa de la Administración en virtud de la cual está facultada para delimitar el ámbito territorial de sus bienes.

En los artículos 50 a 54 de la LPAP se regula la institución del deslinde, no obstante su aplicación a las Entidades locales es de carácter parcial, en concreto el artículo 50 que tiene el carácter de legislación básica y el artículo 53 que tiene carácter de legislación de aplicación general.

Así según el artículo 50 citado las Administraciones Públicas pueden deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación.

La LPAP fijan unas normas mínimas (artículo 52 de la LPAP) para seguir en un procedimiento de deslinde:

—El inicio del procedimiento puede ser de oficio, por iniciativa propia o a petición de los colindantes. En este caso, serán a su costa los gastos generados, debiendo constar en el expediente su conformidad expresa con ellos. Para el cobro de dichos gastos podrá seguirse la vía de apremio.

—Se adoptará un acuerdo de iniciación del procedimiento que se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente a fin de que, por medio de nota al margen de la inscripción de dominio, se tome razón de su incoación.

—El acuerdo de inicio del procedimiento se someterá a información pública mediante su publicación gratuita en *Boletín Oficial* correspondiente y en el tablón de edictos del Ayuntamiento en cuyo término radique el inmueble a deslindar, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión; además, el acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a cuantas personas se conozca ostenten derechos sobre las fincas colindantes que puedan verse afectadas por el deslinde.

—La resolución por la que se apruebe el deslinde se dictará previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las Entidades Públicas vinculadas a la Administración General del Estado, y deberá notificarse a los afectados por el procedimiento de deslinde y publicarse en la forma prevista en el apartado anterior. Una vez el acuerdo resolutorio del deslinde sea firme, y si resulta necesario, se procederá al amojonamiento, con la intervención de los interesados que lo soliciten, y se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente.

—El plazo máximo para resolver el procedimiento de deslinde será de 18 meses, contados desde la fecha del acuerdo de iniciación. Transcurrido este plazo sin haberse dictado y notificado la correspondiente resolución, caducará el procedimiento y se acordará el archivo de las actuaciones.

La LPAP no determina claramente si el deslinde tiene efectos posesorios o declarativos, si bien al decir que «en todo caso, la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes siempre que contenga los demás extremos exigidos por el artículo 206 de la Ley Hipotecaria» (artículo 53 de la LPAP, que tiene carácter de legislación general) lleva a considerar que produce tanto efectos posesorios como declarativos de la titularidad.

El deslinde es un trámite previo a la enajenación de bienes. Como establece el artículo 136 de la LPAP (no tiene el carácter de básico ni de aplicación general): «*Antes de la enajenación del inmueble o derecho real se procederá a depurar la situación física y jurídica del mismo, practicándose el deslinde si fuese necesario, e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si todavía no lo estuviese.*».

Una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión.

B) El deslinde en la normativa de carácter estatal específico para las Entidades locales.

En el artículo 4.1.d) de la LBRL se establece que corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas la potestad de deslinde de sus bienes. Por lo que respecta a las restantes Administraciones locales, en el artículo 4.2 de la citada Ley se dice que podrá ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito territorial inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, áreas metropolitanas y demás Entidades Locales, debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.

Abordando el tema del deslinde, señala en el artículo 56.1 del RB, las Entidades Locales tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites aparecieran imprecisos o sobre los que existieran indicios de usurpación. Y complementando dicho precepto, en el artículo 57 y siguientes se contempla el procedimiento para llevarlo a cabo, este se afirma que el deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas; dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma; acordado el deslinde se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente, si la finca estuviere inscrita, para que se extienda nota del acuerdo al margen de la inscripción de dominio.

En el artículo 82.b) de la LBRL se establece que la potestad de deslinde se ajustará a lo dispuesto en la Legislación del Patrimonio del Estado (artículo 50 y siguientes de la LPAP) y, en su caso, en la Legislación de montes.

C) El deslinde en la normativa autonómica para las Entidades locales de Aragón.

Dicho lo anterior, la normativa autonómica para Aragón se concreta en el artículo 173 de la LALA que señala la prerrogativa de las Entidades locales aragonesas de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites fueren imprecisos o sobre los que existieran indicios de usurpación y, el procedimiento se desarrolla en los artículos 54 y s.s. del REBASO. Añade a lo anterior el artículo 54.2. que los dueños de los terrenos colindantes con fincas pertenecientes a la Entidades locales o que estuvieren enclavadas dentro de aquellas podrán solicitar su deslinde (que también se contempla en el artículo 56 del RB).

Es decir la facultad se atribuye tanto a la Entidad local como a terceros colindantes o con propiedades enclavadas en fincas de titularidad local, no deja de ser asimilable con la prescripción del Código Civil que en su artículo 384 reconoce a todo propietario el derecho a deslindar su propiedad, la diferencia es el procedimiento que en el caso de una Entidad local es vía de tramitación de un procedimiento administrativo.

De la sistemática contemplada en el procedimiento del RB y el REBASO, se extrae:

—Objeto: practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas, para delimitar la finca y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma.

—El expediente de deslinde se iniciará de oficio o a instancia de parte interesada, mediante acuerdo que se tomará previo examen de una Memoria en la que al menos se hará referencia a los siguientes extremos: justificación del deslinde, descripción de la finca, título de propiedad ... en los términos de los artículos 58 del RB y 56 del REBASO; la elaboración de un presupuesto con la previsión de gastos del deslinde de acuerdo el artículo 59 del RB y 56.2 del REBASO y que, si se incoase a instancia de tercero los gastos correrán de su cuenta constanding expresamente en el expediente su conformidad.

—Iniciado el procedimiento de deslinde, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión ni se admitirán interdictos sobre el estado posesorio de las fincas mientras no se lleve a cabo dicho deslinde (artículo 66 del RB).

—Acordado el deslinde, se notificará dicho acuerdo a los dueños de las fincas colindantes y también, en su caso, a los titulares de otros derechos reales constituidos sobre las mismas. Además, se anunciará en el *BOP*, y en *Aragón en el BOA*, y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento (artículos 60 y 61 del RB y 57 del REBASO) con una antelación mínima de 60 días de la fecha fijada para el inicio de las operaciones. Por otra parte, si la finca estuviere inscrita se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente para que se extienda nota del acuerdo al margen de la inscripción de dominio (artículo 57.2 del REBASO).

—Los interesados podrán presentar ante la Corporación cuantos documentos estimen conducentes a la prueba y defensa de sus derechos hasta los veinte días anteriores al comienzo de las operaciones que transcurrido no se admitirá documentación ni alegación alguna. Antes de iniciarse el deslinde, se acordará lo pertinente sobre aquellos documentos y demás pruebas presentadas (artículo 62, 63 del RB y 58 del REBASO).

—En la fecha señalada dará comienzo el apeo, al que asistirán un técnico con título facultativo adecuado y los prácticos que, en su caso, hubiera designado la Corporación. El apeo consistirá en fijar con precisión los linderos de la finca y extender el Acta, debiendo constar en ella los datos señalados en el artículo 64 del RB y 59 del REBASO. Si no pudiera terminarse el apeo en una sola jornada, proseguirán las operaciones durante las sucesivas o en otras que se convinieran, sin necesidad de nueva citación, y por cada una de ellas se extenderá la correspondiente Acta, en el sitio donde se hubieran practicado las operaciones, a formalizar pro el Secretario de la Corporación que deberán firmar todos los reunidos. El Acta o Actas levantadas y un plano, a escala, de la finca objeto de aquel se incorporarán al expediente, concluido el deslinde.

—El Acuerdo resolutorio de deslinde será ejecutivo y solo podrá ser impugnado en vía contencioso-administrativa, sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos pueden hacerlos valer ante la Jurisdicción ordinaria (artículo 65 del RB) (STS de 17 de abril de 2002).

—Una vez que el Acuerdo de aprobación del deslinde fuera firme, se procederá al amojonamiento, con intervención de los interesados (artículo 60 del RB y 61 del REBASO).

—Corresponde al Pleno de la Corporación local u órgano superior de gobierno de la Entidad local la aprobación definitiva de los deslindes (artículo 60 del REBASO).

—Si la finca deslindada se hallara inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá igualmente el deslinde administrativo debidamente aprobado. Si la finca no se hallare inscrita, se procederá a la inscripción del título escrito adquisitivo de la misma, o a falta de este, de las certificaciones previstas en el artículo 36 del RB, inscribiéndose, a continuación de dicho asiento, el correspondiente al deslinde debidamente aprobado (artículo 68 del RB y 60 del REBASO).

Por otra parte, debe señalarse que las Entidades Locales podrán ejecutar en vía administrativa el deslinde de los bienes situados fuera del término de su Jurisdicción, mediante exhorto a la Entidad en cuyo territorio radicaren, para que, por su mediación, se desarrollen los actos correspondientes (artículo 72 del RB).

D) El deslinde por parte de la Jurisprudencia.

Se ha desarrollado variada jurisprudencia según la cual tal la facultar de utilizar la prerrogativa del deslinde es válida si:

—Se sigue el procedimiento establecido y dejando a salvo de las cuestiones de propiedad.

—Los efectos del deslinde alcanzan únicamente a declarar provisionalmente la posesión de hecho de la finca delimitada.

(STS de 8 de julio de 1998).

—Se exige que la Administración titular acredite su posesión para ejercitar esta potestad.

—Actuación con debido respecto de quien ofrezca apariencia suficiente y pacífica de la posesión amparada con título dominial, de darse no cabe perturbar al particular.

(SSTS de 2 de octubre de 1997, de 29 de abril de 1998 y de 28 de febrero de 2001).

### 3.3.2. Recuperación de oficio

Es la potestad de las Administraciones Públicas territoriales de recuperar por sí mismas la posesión, de sus bienes.

En el artículo 4 de la LBRL se establece que en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas la potestad de recuperación de oficio de sus bienes. Por lo que respecta a las restantes Administraciones locales, en el artículo 4.2 de la citada Ley se dice que podrá ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito territorial inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas Metropolitanas y demás Entidades Locales, debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.

La previsión del artículo 4, se concreta también en el artículo 82.a) de la LBRL, que establece que las Entidades Locales gozan, respecto de sus bienes, de la prerrogativa de recuperar por sí mismas su posesión en cualquier momento cuando se trate de dominio público y, en el plazo de un año, los patrimoniales. A efectos de cómputo de este último plazo, en el artículo 70 del RB se prevé que el plazo para recobrarlos se cuente desde el día siguiente de la fecha en que se hubiera producido la usurpación, y transcurrido ese tiempo procederá la acción correspondiente ante los Tribunales ordinarios.

En el ámbito de la normativa autonómica aragonesa citar el artículo 173 de la LALA que reconoce esta prerrogativa de las Entidades locales, en sintonía con el citado 82 citado de la LB; y su desarrollo en el artículo 62 y siguientes del REBASO.

La potestad comentada persigue recuperar la posesión y no la titularidad del bien. Así lo afirma la jurisprudencia:

—Sentencia de 6 de marzo de 1998 del Tribunal Supremo se dice que el objeto del pleito no puede centrarse en la determinación de la propiedad pública o privada del camino, extremo que corresponde a la Jurisdicción ordinaria; por el contrario, el debate versa sobre la existencia o no de uso público del camino, uso este que da lugar a que el Ayuntamiento sea titular de la posesión y pueda ejercitar sus potestades.

—Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2003, de forma similar a la anterior.

Otros aspectos que se contemplan en la jurisprudencia:

—El objeto de esta potestad es recuperar la posesión, por ello es necesario acreditar que la Entidad tenía la posesión con anterioridad a la usurpación, no siendo preciso que demuestre su titularidad.

(Sentencias del TS de 3 de enero y 23 de abril de 2001, y 14 de mayo de 2002).

—El bien esté previamente identificado y venga siendo poseído por el Ayuntamiento, y ello acreditado por un previo uso público.

(Sentencia del TS de 2 de diciembre de 1999).

—De forma semejante la prueba de la existencia del uso público que se pretende recuperar acredita la posesión, cuestión distinta a la de la propiedad, de competencia exclusiva de la Jurisdicción Civil.

(Sentencia del TS de 3 de abril de 1998, Sentencia del TS de 24 de febrero de 2003).

—Acreditar la posesión corresponde a quien alega, en este caso en el ejercicio por parte del Ayuntamiento por la vía de expediente de recuperación de oficio y no cabe que pretenda invertir la carga de la prueba exigiendo al particular demostrar que tenía la posesión.

(Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2002).

—Si no fuera posible probar la posesión o los límites del bien que se pretendía recuperar o fueran dudosos, no podría ejercitarse esta potestad. Aquellos bienes cuya situación, linderos o extensión no conste en principio acreditado, mediante los documentos que se indican en el artículo 71 del REBEL.

(Sentencia del TS de 3 de diciembre de 1997).

En el supuesto de que los límites de los bienes demaniales aparecieran imprecisos, con carácter previo hay que tramitar un procedimiento de deslinde administrativo, regulado en los artículos 56 y siguientes del RB (o normativa autonómica ya vista en lo relatado en el apartado «deslinde»).

—En el caso de que no se acredite la existencia del bien público y quede demostrado que es privado, serán los Tribunales de Orden Civil los competentes para pronunciarse sobre la propiedad y naturaleza del bien.

(Sentencia de 4 de diciembre de 1997 y en sentido similar, las Sentencias del TS de 11 de julio de 2001, 2 de enero y 11 de septiembre de 2002).

En definitiva:

—Como se indica en la Sentencia del TS de 14 de octubre de 1998, la potestad de recuperación se dirige exclusivamente a la posesión del bien público despojado, y los Tribunales Contenciosos pueden enjuiciar la legalidad de la decisión sin perjuicio de los pronunciamientos de los Tribunales Civiles con respecto a la propiedad o posesión definitiva; para la efectividad del ejercicio de dicha acción, se debe probar la posesión de forma proporcionada en función del tiempo transcurrido y la delimitación del bien, prueba que debe valorarse de forma comparativa con las aportadas por el particular que justifiquen sus derechos posesorios.

—O como se afirma en la Sentencia del TS de 25 de marzo de 1998, a la Jurisdicción Contenciosa le corresponde velar por la legalidad de los actos de recuperación acordados por la Corporación, valorando si cabe deducir presuntamente que el camino afectado estuviese siendo utilizado libremente por los vecinos en general antes de sufrir los actos de obstrucción que dan lugar a la instrucción del expediente. De forma similar, las Sentencias del TS de 23 de abril y 11 de julio de 2001.

El privilegio de la recuperación de oficio habilita a las Entidades para que utilicen todos los medios compulsorios legalmente admitidos, sin perjuicio de que si los hechos usurpatorios tienen apariencia de delito se pongan en conocimiento de la Autoridad judicial (artículo 71.3 del RB).

Seguidamente se muestra que, una Entidad local si sigue el procedimiento legalmente establecido tiene a su favor que no se admitirán interdictos, o prohibición de acciones posesorias, lo respalda la normativa local estatal, la Ley de Procedimiento Administrativo y también la normativa local aragonesa:

—Una vez que se ejercita la acción, no caben interdictos contra las actuaciones de los Agentes de la Autoridad en esta materia, según previene el artículo 70.3 del RB.

—La prohibición de acciones posesorias, se prevé también el artículo 105 del la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, al señalar que «No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con lo el procedimiento legalmente establecido».

Señala el artículo 62.3. del REBASO: «No se admitirán demandas que pretendan la tutela sumaria de la tenencia o posesión contra las actuaciones de las Entidades locales en el ejercicio de la recuperación posesoria, siempre que estas se ajusten al procedimiento establecido. En el caso de que dichas actuaciones constituyan vía de hecho, serán susceptibles de recurso en los términos previstos en la Ley de Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa».

El procedimiento de recuperación de oficio está regulado en los artículos 71 del RB, y 55 y siguientes de la LPAP, si bien solo el artículo 55 de esta es normativa de carácter básico.

En el ámbito autonómico aragonés se regula en procedimiento en el artículo 63 del REBASO, procedimiento que debe ser respetado por la Entidad local para no afectar a la validez de la actuación administrativa, como se ha visto.

En cuanto al respecto por el procedimiento, es tajante la jurisprudencia o acarreará la nulidad de lo actuado, así Sentencia del TS de 30 de junio de 1998 y oras como Sentencias del TS de 20 de septiembre y 5 de diciembre de 2000, y 22 de marzo de 2002; lo anterior no impide que el incumplimiento de algunos trámites no afecta a la validez de la actuación administrativa, por ejemplo en la Sentencia del TS de 15 de julio de 1998 se afirma que, tratándose de bienes patrimoniales, la recuperación debe realizarse en el plazo de un año desde que se produjo la usurpación como hecho básico y fundamental, considerando irrelevantes aquellos incumplimientos de trámites procedimentales que no impliquen indefensión del interesado.

Requisitos en el procedimiento:

—Acuerdo previo de la Corporación, al que se acompañarán documentos acreditativos de la posesión, salvo que se trate de repeler usurpaciones recientes, y se entenderá iniciada la recuperación posesoria con la incoación del procedimiento que derive en dicho acuerdo.

—Adoptado el acuerdo anterior, se inicia el expediente de recuperación posesoria, en su desarrollo se dará audiencia al interesado y contendrá informe del Secretario de la Corporación, o, en su caso, de la Asesoría Jurídica, y en defecto de ambos de un Letrado.

—El procedimiento de investigación puede ser iniciado de oficio por la propia Entidad, a iniciativa de cualquier otra Administración que ponga en conocimiento de aquella los hechos, actos o circunstancias que sirvan de base al ejercicio de dicha acción, en virtud de los deberes de información mutua y colaboración, y por denuncia de particulares.

La Jurisprudencia respecto de la recuperación de oficio:

—En el supuesto de usurpaciones recientes, conforme establece la normativa y se confirma por la Jurisprudencia así Sentencia del TS de 23 de noviembre de 1998 que señala que en los casos de recuperación de un bien de dominio público despojado recientemente, en el que no existe confusión de límites y no es preciso el previo deslinde, no es necesario que la Corporación acompañe los documentos acreditativos de la posesión. En sentido similar, la Sentencia del TS de 23 de abril de 2001.

—Los diversos acuerdos que se adopten deberán notificarse a los interesados afectados en el procedimiento, en otro caso se causaría indefensión, así Sentencia del TS de 5 de diciembre de 2000, o la Sentencia TS de 22 de octubre de 2002.

—La notificación se realizará de acuerdo con las normas reguladoras de la misma que surta efecto el acto notificado, salvo que el interesado realice actos de los que se deduzca su conocimiento, como es la impugnación de los mismos (Sentencia del TS de 12 de marzo de 2003).

—Corresponde al Pleno de la Corporación adoptar el acuerdo correspondiente justificado en qué en él reside el ejercicio de acciones siendo incompetente el Alcalde para adoptar tal acuerdo que pretenda recuperar terrenos de dominio público, así Sentencia del TS de 10 de mayo de 2000, solo justificado en razones de urgencia que no se alegó en el caso concreto (artículos 21 y 22 de la LBRL).

—El ejercicio de la potestad de recuperación de oficio resulta un deber/obligación para la Administración, una vez comprobada la usurpación, así la Sentencia del TS de 5 de abril de 2000, y cualquier vecino podrá requerir su ejercicio a la Entidad interesada, de suerte que, a falta de ejercicio de las mismas en el plazo de treinta días por parte del Ayuntamiento, dará lugar a la posibilidad de que los vecinos interesados puedan ejercitarlas por sí mismas con las consecuencias previstas en el artículo 68 de la LBRL y en términos semejantes el artículo 173 de la LALA y 43 y 44 del REBASO, relativas al resarcimiento de las costas y daños y perjuicios que le hubieran causado al vecino, en el caso de que prosperase la acción.

—Semejante a lo anterior la Sentencia del TS de 23 de abril de 2001; no obstante, si bien los vecinos pueden formular denuncias, el Ayuntamiento no está obligado por ello a ejercer de inmediato las acciones correspondientes; ahora bien si se aprecia una conducta pasiva o negligente del Ayuntamiento, el vecino está facultado para sustituirle en defensa de los bienes y derechos, como prescribe el artículo 68 citado de la LB (Sentencia del TS de 31 de mayo de 2000).

—El Ayuntamiento debe acreditar su posesión, no estando obligado ante el requerimiento de un vecino si existen dudas sobre la pertenencia municipal (Sentencia del TS de 24 de enero de 2001).

En el caso de que los bienes se encontraran situados fuera del término de su Jurisdicción, las Entidades Locales podrán ejecutar en vía administrativa la recuperación de oficio, mediante exhorto a la Entidad en cuyo territorio radicaren, para que, por su mediación, se desarrollen los actos correspondientes (artículo 72 del RB).

### 3.3.3. Desahucio administrativo

Se puede definir como la potestad de la Administración consistente en el lanzamiento o desalojo de quienes ocupan sin título suficiente los bienes de dominio público.

El desahucio administrativo no está previsto expresamente en la LBRL, aunque se enumera dentro de las potestades atribuidas a las Entidades Locales en el artículo 44.1.d) del RB.

La LPAP recoge esta potestad de las Administraciones Públicas en el artículo 58 y 59, no obstante solo el artículo 58 es legislación básica.

Según la Doctrina, el desahucio no es un medio autónomo de ejecución forzosa, previsto y regulado con carácter general, sino simplemente una variedad de la compulsión directa consistente en el lanzamiento, por los propios Agentes de la Administración, de quienes ocupan sin título bastante los bienes de dominio público; y por extensión, el desahucio administrativo se aplica también para el desalojo de los expropiados, así como para el de arrendatarios y ocupantes de viviendas de protección oficial, según respaldo normativo que se cita.

En concreto, en la legislación estatal para el ámbito local es en los artículos 120 y siguientes del RB que se prevén los siguientes supuestos en que procede el ejercicio de dicha potestad:

—Desahucio en los casos de extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunal (artículo 120 del RB). Es el supuesto general.

—Desahucio sobre bienes expropiados (artículo 121 del RB).

—Desahucio en los casos de extinción de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales, para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos (artículo 133 del RB).

La literalidad de la redacción de este artículo podría llevar a entender que es posible el desahucio administrativo para los casos de extinción de arrendamiento o de derechos de terceros respecto de bienes patrimoniales en general, pero siendo que el artículo 58 de la LPAP lo circunscribe a bienes de dominio público, cabe entender que la previsión para bienes patrimoniales de no darse el fin indicado (destinar el bien a fines como obras públicas o servicios públicos) no será viable el desahucio en vía administrativa, será por la vía de desahucio civil.

—Desahucio por la extinción de los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales constituidos en fincas de las Corporaciones Locales a favor de su personal por relación de servicios que presten, en los casos a que se refiere el artículo 93 del RB (artículo 134 del RB).

—Desahucio por extinción de los derechos de arrendamiento de viviendas de protección oficial (Sentencia de 1 TS 24 de abril de 2001).

Este supuesto propiamente no se regula en el Reglamento de Bienes, sí remite a la Legislación especial al decir el artículo 135 que las Entidades Locales podrán resolver, por sí, en vía administrativa, los contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial de su propiedad, en los casos y forma previstos en la Legislación especial aplicable.

En los artículos 120 y siguientes del RB, además de enumerar los supuestos en que procede, también se hace referencia al proceso de extinción de los derechos constituidos sobre los bienes municipales mencionados. En este sentido, en el artículo 122 del RB se establece que la competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario, y la competencia exclusiva de las Entidades Locales impedirá la intervención de otros Organismos que no fueren los previstos en el presente Título, así como la admisión de acciones o recursos por los Tribunales ordinarios excepto en los supuestos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa. Carácter sumario que no implica desconocer la existencia de un procedimiento y de unas garantías del ciudadano reconocidas en la Ley procedimiento administrativo común. Por otra parte, a la hora de abonar en su caso la correspondiente indemnización por haberse procedido al desahucio, se tendrá en cuenta el título de ocupación del bien local que alega el particular (Sentencia del TS de 14 de abril de 2003).

Cumplidos los diversos trámites regulados en los artículos 123 y siguientes del RB, la Entidad Local procederá a ordenar el desalojo. Para ello, primero la Entidad advertirá al particular para que proceda a abandonar las fincas en los plazos y con las condiciones fijadas en los artículos 126.5, 128.1 y 129.2 del RB. En el supuesto en que hubiera expirado el plazo de cumplimiento voluntario sin desalojarlo, la Entidad Local procederá a la ejecución forzosa por sí, a ejecutar el desahucio por vía administrativa en los términos previstos en el artículo 130 del RB, siendo los gastos a que dé lugar el lanzamiento o depósito de bienes de cuenta del desahuciado y pudiendo retener los bienes que se consideren suficientes para atender al pago de los gastos de ejecución del desahucio y enajenación por el procedimiento de apremio. En el caso de que el desalojo conlleve la entrada en domicilio, será precisa la autorización judicial (artículo 8.5 de la LJCA y Sentencia del TC 22/1984, de 17 de febrero). Los diversos trámites y los supuestos en que procede deben ser respetados para no afectar a la validez de la actuación administrativa (Sentencias del TS de 8 de octubre y 22 de diciembre de 1997).

Finalmente, debe indicarse que el acto de recuperación de bienes de dominio público municipal por vía del artículo 120 del RB no prejuzga ni se pronuncia sobre las cuestiones de naturaleza meramente dominical, cuya competencia está deferida a los Tribunales del Orden Civil (Sentencia de 13 de julio de 2001).

Vista la normativa estatal de aplicación general, en el ámbito autonómico aragonés el artículo 173 de la LALA señala de forma semejante la facultad de ejecución de desahucio administrativo a favor de las Entidades locales cuando se extingan los derechos constituidos sobre bienes de dominio público en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título y en el REBASO, en sus artículos 64 y siguientes se regula su ejercicio, procedimiento, ejecución e indemnización.

Actuaciones y requisitos:

—Acuerdo previo del Pleno corporativo que declare extinguidos los derechos y si da lugar o no a indemnización y en el expediente a que dé lugar dicho acuerdo se les dará audiencia a los interesados.

—En ausencia de derecho a indemnización se notificará el acuerdo anterior concediendo un plazo no inferior a un mes para desalojar.

—En el caso que procede derecho a indemnización se intentará la avenencia, se concederá un plazo de quince días a partir de la notificación para que formulen su propuesta y el plazo que necesiten para el desalojo, con advertencia que no será superior a cuatro meses; y, de no llevarse a cabo la avenencia la valoración que proceda se ajustará a lo prevenido por la Ley de Expropiación Forzosa.

### 3.3.4. Ejecución forzosa

Además de lo ya indicado del artículo 130 del RB, también en el artículo 68 del REBASO contempla la facultad de la Entidad local para la ejecución forzosa como trámite necesario si agotado el plazo para desocupar no se hiciera, de darse el Presidente de la Corporación apercibirá de lanzamiento en el plazo de cinco días que transcurrido si no se desocupara se ejecutará el desalojo por la Entidad local por sus propios medios (Policía local) y con los auxilios que en su caso hubiere lugar (Guardia Civil [cita posterior -1-]) y con la intervención mediante autorización judicial en los casos previstos legalmente (visto entrada en domicilios).

### 3.3.5. Colaboración del personal al servicio de la Administración y de la ciudadanía

Se contempla con el carácter de legislación básica en los artículos 61 y 62 de la LPAP, que tratan este tema, así:

A) El personal al servicio de las Administraciones públicas está obligado a colaborar en la protección defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos. A tal fin facilitarán a los órganos competentes el material, cuantos informes y documentos soliciten en relación con los mismos, prestarán el auxilio y cooperación que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias, y pondrán en su conocimiento los hechos que pudiesen ser lesivos para la integridad física de los bienes o conculcar los derechos que pueden ostentar las Administraciones públicas sobre los mismos.

B) En particular, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, prestarán a los órganos competentes para el ejercicio de las potestades previstas en el artículo 41 de esta ley la asistencia que precisen para la ejecución forzosa de los actos que dicten.

C) Los ciudadanos estarán obligados a aportar a las Administraciones públicas, a requerimiento de estas, cuantos datos, documentos e informes obren en su poder que sen relevantes para la gestión y defensa de sus bienes y derechos, así como a facilitarles la realización de inspecciones y otros actos de investigación referidos a los mismos.



## **CAPÍTULO 10**

### **CONTRATACIÓN**





## 10. Contratación

*M.<sup>a</sup> del Monte Carmelo Costa Pallarés*

*Jefe de Sección de Contratación de la Diputación Provincial de Zaragoza*

*Sofía Altemir Fumanal*

*Jefe de Sección de Compras y Asuntos Generales de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### SUMARIO

1. El marco normativo de la contratación pública.
2. Principios básicos de la contratación pública.
3. Ámbito de aplicación de la LCSP.
4. Las partes en el contrato.
5. La preparación de los contratos por parte de las Entidades Locales y contenido del expediente de contratación. Formas excepcionales de tramitación del expediente: la tramitación urgente y de emergencia.
6. El procedimiento de adjudicación.
7. Recursos aplicables a la contratación pública local. Especial referencia al recurso especial en materia de contratación.
8. Ejecución del contrato.
9. Extinción del contrato.
10. Las garantías en los contratos públicos.
11. Preguntas habituales sobre contratación.

### 1. EL MARCO NORMATIVO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Las fuentes de la contratación pública se dividen en cuatro niveles jerarquizados: el europeo, el nacional, el autonómico y el local.

En el ámbito comunitario, la regulación de la contratación pública se ha convertido en un objetivo básico de la Comunidad Europea de cara a la consecución del mercado único interior. El objetivo radica en crear un marco jurídico uniforme aplicable a todos los Estados miembros en esta materia, y así fomentar una competencia efectiva en la participación y adjudicación de contratos públicos que permita una completa realización del mercado interior.

Los Tratados fundacionales no contemplan ninguna disposición expresa sobre contratos públicos, si bien, contienen una serie de principios generales que sí resultan de aplicación a los mismos, como son los siguientes: No discriminación e igualdad de trato; libertad de circulación de personas, servicios y mercancías; supresión de las restricciones al derecho de establecimiento; libre competencia; transparencia, proporcionalidad y reconocimiento mutuo.

La legislación europea sobre contratos públicos comprende tanto normas sustantivas como normas procesales o de recursos.

Entre las normas sustantivas:

- La Directiva 2014/24/UE, que ha derogado la Directiva 2004/18/CE.
- La Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (sin precedente en la normativa europea).
- La Directiva 2014/25/UE, relativa a las entidades que operan en los sectores especiales del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.
- La Directiva 2014/55/UE de facturación electrónica.
- La Directiva 2009/81/CE, relativa a la coordinación de procedimientos en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

En cuanto a las directivas de recursos, están vigentes las siguientes: La Directiva 89/665/CEE y la Directiva 92/13/CEE, ambas modificadas por la Directiva 2007/66/CE.

El ordenamiento jurídico nacional de la contratación pública está sometido a los principios y normas del Derecho comunitario, así como a la jurisprudencia sentada por el TJUE, conforme al principio de primacía del Derecho comunitario y efecto directo de la Directivas.

Es evidente la influencia del Derecho comunitario en la evolución de la normativa española sobre contratos públicos. Esta normativa ha sufrido en los últimos años una vorágine de cambios y modificaciones, tanto por exigencias del Derecho comunitario como por la propia decisión del legislador español.

El marco normativo básico de la contratación pública nacional vigente es el siguiente:

- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Ley 31/2007, de 30 de octubre, de Contratos en Sectores Especiales.
- Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, modificado por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto.
- Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, seguirá siendo aplicable en régimen de derecho transitorio, de conformidad con la disposición transitoria primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El hito fundamental para aplicar una u otra ley es la publicación en el perfil de contratante de la licitación o la de aprobación de los pliegos en el caso de un procedimiento negociado sin publicidad. Si en el momento de la entrada en vigor de la nueva ley, ya se había publicado la convocatoria de licitación, se aplicará el TRLCSP. No obstante, se podrá interponer recurso especial contra los actos que determina la nueva ley si estos se han dictado después de la entrada en vigor de la misma.

Aquellos contratos ya adjudicados en el momento de entrada en vigor de la ley se regirán en cuanto a efectos, cumplimiento y extinción por la normativa anterior, esto es, TRLCSP.

En cuanto al ámbito autonómico, la Comunidad autónoma de Aragón cuenta con una norma específica para regular la materia de la contratación pública dentro de su territorio, la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de Medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

La LCSP regula distintas formas organizativas y procedimentales para la licitación de los contratos públicos que pueden ser reguladas por las distintas entidades locales, en ejercicio de su potestad normativa y de autoorganización del artículo 4.1 a) LBRL. Un ejemplo de ello son la composición y funcionamiento de las mesas de contratación, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, o la regulación por ordenanza o decreto de determinadas cláusulas sociales o ambientales a incluir en los PCAP.

## **2. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Los principios esenciales que inspiran la contratación pública son: Libertad de acceso a las licitaciones, publicidad, transparencia, no discriminación, y eficiente utilización de los fondos públicos.

Los principios de igualdad de trato y no discriminación implican una obligación de transparencia que, con arreglo a la jurisprudencia del TJCE, consiste en garantizar, en beneficio de todo licitador potencial, una publicidad adecuada que permita abrir a la competencia el mercado de servicios y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación.

La obligación de transparencia exige que todo licitador potencial tenga acceso a una información adecuada sobre dicho contrato antes de su adjudicación, de forma que, si lo desean, estén en condiciones de manifestar su interés por obtener ese contrato.

La apertura de las licitaciones públicas a todo licitador potencial favorece la competencia y por tanto, la posibilidad de obtener por parte de las Administraciones Públicas mejores ofertas, lo cual redundará en una eficiente utilización de los fondos públicos.

Los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia siempre deben estar presentes en la elaboración del expediente. Se debe adquirir aquello que se estime necesario para realización de actividades públicas y satisfacción de fines públicos. Para ello, se debe seleccionar el procedimiento adecuado para alcanzar la finalidad propuesta, con la mejor gestión de recursos públicos.

## **3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LCSP**

### **a) Ámbito subjetivo y régimen jurídico.**

El ámbito subjetivo de aplicación de la LCSP aparece regulado en su art. 3.

La LCSP mantiene, como hacía el TRLCSP, el ámbito subjetivo en tres niveles:

1. Administración Pública. A efectos de contratación pública local se entiende por Administración Pública las entidades que integran la Administración Local, los Organismos autónomos y los Consorcios y entidades de derecho público, vinculadas o dependientes de una o varias Administraciones Públicas, no financiados mayoritariamente con ingresos de mercado.

Los contratos celebrados por una Administración Pública tendrán carácter administrativo, salvo los relativos a servicios financieros, los de creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos, así como los de suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos, que tendrán carácter privado.

Los contratos administrativos se regirán en su integridad (preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción) por la LCSP.

2. Poder adjudicador (no Administración Pública). Serán poder adjudicador, todos los entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que no entren dentro del concepto de Administración Pública anterior, creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

También serán poder adjudicador las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades que sean poderes adjudicadores, sean o no Administración Pública.

Los contratos celebrados por estos entes tendrán carácter privado y se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación por lo dispuesto en el Título I del Libro Tercero LCSP. En cuanto a sus efectos y extinción les serán aplicables las normas de derecho privado y aquellas normas en materia medioambiental, social o laboral, condiciones especiales de ejecución, modificación del contrato, cesión y subcontratación, racionalización técnica de la contratación entre otros supuestos enumerados en el artículo 319 de la LCSP.

3. Resto de entes del Sector Público. El resto de entidades enumeradas en el apartado 1 del art. 3 de la LCSP y que no puedan calificarse ni como Administración Pública ni como poder adjudicador no Administración Pública.

Los contratos celebrados por estos entes también tienen el carácter de privados, pero en este caso deberán regirse por lo establecido en sus instrucciones internas de contratación en las que regulen los procedimientos de contratación de acuerdo con los principios generales comunes que ya hemos citado.

### **b) Ámbito objetivo: Tipología de contratos.**

Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la LCSP, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el apartado anterior.

La delimitación de los tipos contractuales se regula en los artículos 12 a 18 LCSP y son los siguientes:

—Contrato de obras (art. 13 LCSP): Aquellos que tienen por objeto la realización de una obra o la ejecución de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I de la LCSP. Además, el contrato podrá comprender, en su caso, la redacción del correspondiente proyecto.

—Contrato de concesión de obras pública (art. 14 LCSP): Es un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones propias del contrato de obras, y en el que la contraprestación a favor de aquel consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del percibir un precio.

En este tipo de contratos debe existir la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras.

—Contrato de concesión de servicios (art. 15 LCSP): Es aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

El derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional.

—Contrato de suministros (art. 16 LCSP): Aquellos que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario. Por el contrario, la adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida se considerarán contratos de servicios.

—Contratos de servicios (art. 17 LCSP 9/2017): Aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario.

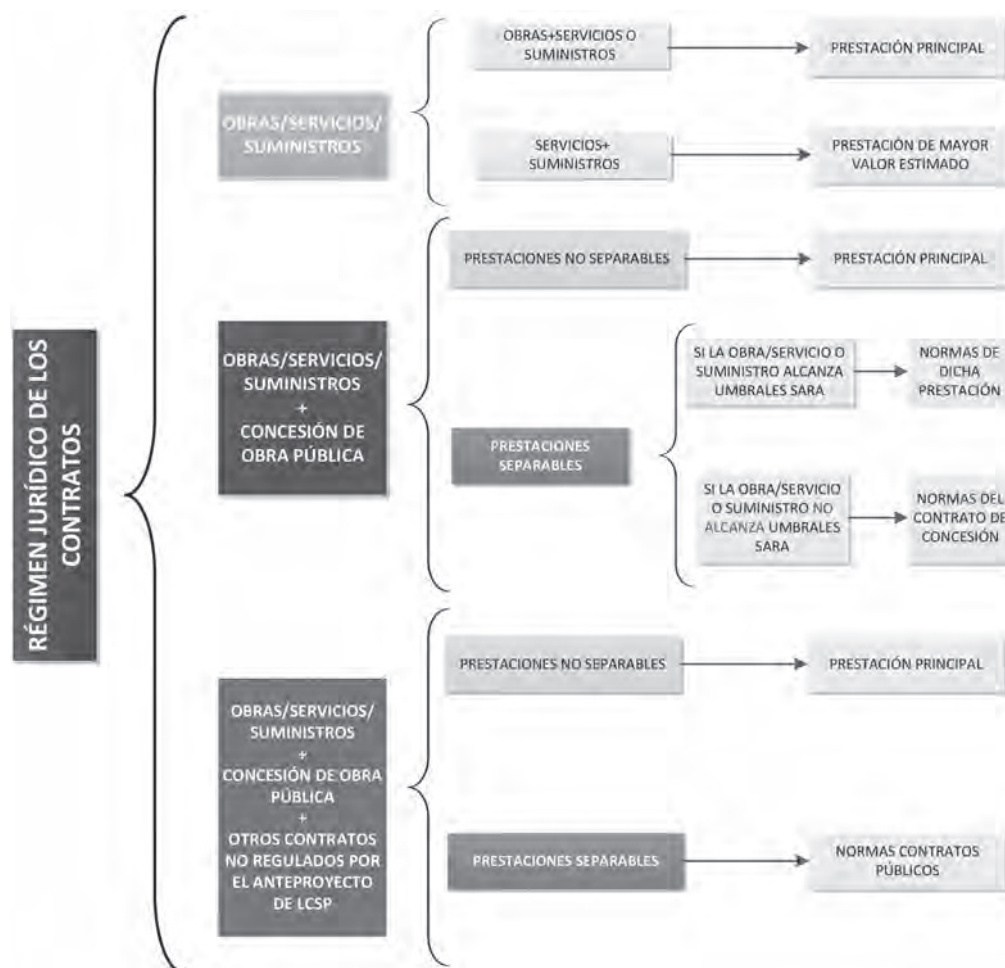
No podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

—Contratos mixtos (art. 18 LCSP): Son aquellos que contienen prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase de los vistos anteriormente.

Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante.

En cuanto al régimen jurídico de los contratos mixtos debe distinguirse entre la preparación y adjudicación del contrato, y los efectos y extinción.

Respecto de la preparación y adjudicación, la regla general es que al contrato mixto se le aplican, según los casos que a continuación se muestran en un esquema, las normas del contrato cuya prestación sea la principal o cuyo valor estimado sea más elevado.



El régimen jurídico de los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos mixtos se detallará en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos (art. 122.2 LCSP).

—Contratos administrativos especiales (art.25.1.b. LCSP): Aquellos contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados, que estén vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o que satisfaga de forma directa o inmediata una finalidad pública de la competencia de la Administración contratante.

—Contratos SARA (sujetos a regulación armonizada) (arts. 19 a 23 LCSP): Se califican como tales los siguientes, siempre y cuando la entidad contratante sea una Administración Pública o un poder adjudicador:

- Contratos de obras, concesión de obras públicas y concesión de servicios de valor estimado igual o superior a 5.548.000 euros.
- Contratos de suministros y de servicios de valor estimado igual o superior 221.000 euros. En el caso de servicios sociales y otros servicios específicos contemplados en el Anexo IV LCSP su valor estimado debe ser igual o superior 750.000 euros.

#### 4. LAS PARTES EN EL CONTRATO

a) La entidad pública contratante.

i. Régimen de competencias de los órganos de contratación en el ámbito local.

La LCSP establece la regulación de los órganos de contratación en el Capítulo I del Título II de su Libro I (arts. 61 a 64). Estos preceptos contienen las normas básicas que deben aplicarse a todas las entidades del sector público, conteniendo la Disposición adicional segunda LCSP la relativa a los órganos de contratación de las Entidades Locales.

La representación de los entes del sector público en materia contractual corresponde a los órganos de contratación, unipersonales o colegiados que, en virtud de norma legal o reglamentaria o disposición estatutaria, tengan atribuida la facultad de celebrar contratos en su nombre.

El reparto de competencias de los órganos locales en materia de contratación para las Entidades Locales de régimen común es la siguiente:

ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN	COMPETENCIAS	
	CONTRATOS PÚBLICOS (obras, suministros, concesión de obras y de servicios, servicios, administrativos especiales)	CONTRATOS PRIVADOS PATRIMONIALES (concesiones, adquisición de inmuebles, derechos patrimoniales, enajenación de patrimonio)
Alcaldes y Presidentes	Valor estimado no superior al 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni a los 6 millones de euros, siempre y cuando su duración (prórrogas incluidas) no sea superior a 4 años.	Presupuesto base de licitación no superior al 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni a los 3 millones de euros.
Pleno	Cuando no corresponde al Alcalde o Presidente.	Cuando no corresponde al Alcalde o Presidente, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor.

Para los municipios de gran población (arts. 121 y ss. LBRL), la Disposición adicional segunda LCSP prevé, en su apartado cuarto, que las competencias en materia de contratación se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.

El art. 61.2 LCSP permite a los órganos de contratación delegar sus competencias y facultades en esta materia con cumplimiento de las normas y formalidades aplicables en cada caso para la delegación de competencias.

ii. *El responsable del contrato (art. 62 LCSP).*

Los órganos de contratación deberán designar un responsable del contrato al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan. El responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él.

En los contratos de obras, las facultades del responsable del contrato serán ejercidas por el Director Facultativo.

iii. *La Mesa de contratación como órgano de asistencia al órgano de contratación.*

En los procedimientos abiertos, abierto simplificado, restringidos, de diálogo competitivo, de licitación con negociación y de asociación para la innovación, los órganos de contratación de las Administraciones Públicas estarán asistidos por una mesa de contratación (art. 326 LCSP).

En los procedimientos negociados en que no sea necesario publicar anuncios de licitación, la constitución de la mesa será potestativa para el órgano de contratación, salvo cuando se fundamente en la existencia de una imperiosa urgencia prevista en la letra b) 1.º del artículo 168 LCSP. En el procedimiento abierto simplificado abreviado (art.159.6 LCSP) será igualmente potestativa la constitución de la mesa de contratación.

Se trata de un órgano de asistencia técnica especializada que asiste al órgano de contratación y que ejerce las siguientes funciones, entre otras:

a) La calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que se refieren los artículos 140 y 141, y, en su caso, acordar la exclusión de los candidatos o licitadores que no acrediten dicho cumplimiento, previo trámite de subsanación.

b) La valoración de las proposiciones de los licitadores.

c) En su caso, la propuesta sobre la calificación de una oferta como anormalmente baja, previa tramitación del procedimiento a que se refiere el artículo 149 de la LCSP.

d) La propuesta al órgano de contratación de adjudicación del contrato a favor del licitador que haya presentado la mejor oferta.

La mesa de contratación estará presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma, y formarán parte de ella, como vocales, el Secretario y el Interventor, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a tres. Los miembros electos que, en su caso, formen parte de la Mesa de contratación no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de la misma. Actuará como Secretario un funcionario de la Corporación.

En las Entidades locales municipales, mancomunidades y consorcios locales, podrán integrarse en la Mesa personal al servicio de las correspondientes Diputaciones Provinciales.

En ningún caso podrá formar parte de las Mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas, personal eventual. Podrá formar parte de la Mesa personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente.

La composición de la Mesa se deberá publicar en el perfil de contratante del órgano de contratación correspondiente.

b) El contratista. Requisitos para contratar con el Sector Público Local.

El artículo 65 LCSP prevé que únicamente podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en una prohibición para contratar, y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional o, en su caso, se encuentren debidamente clasificados.

Asimismo, los empresarios deberán contar con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad que constituya el objeto del contrato.

*i. Capacidad jurídica y de obrar.*

Pueden contratar con el sector público tanto las personas físicas como las personas jurídicas. Únicamente podrá participar en una licitación pública una persona física o jurídica, sin que quepa la licitación conjunta de varias personas físicas o jurídicas, salvo que se presenten a la licitación como una unión temporal de empresarios (UTE). A efectos de la licitación, los empresarios que deseen concurrir integrados en una unión temporal deberán indicar los nombres y circunstancias de los que la constituyan y la participación de cada uno, así como que asumen el compromiso de constituirse formalmente en unión temporal en caso de resultar adjudicatarios del contrato.

Acreditación de la capacidad de obrar:

*Personas físicas:* presentación del DNI o documento equivalente (art. 21 RGLCAP). Se presume la capacidad de obrar con la mayoría de edad.

*Personas jurídicas:* La capacidad de obrar de las empresas licitadoras de un contrato público se contempla en el artículo 66.1 LCSP:

«Las personas jurídicas solo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios»

Por tanto, la prestación del contrato debe coincidir con la actividad que desarrolla la empresa, la cual deberá estar amparada por su objeto social. Si bien, se debe interpretar el artículo 66.1 LCSP en un sentido amplio, es decir, que las prestaciones objeto del contrato deben estar comprendidas en los fines, objeto o ámbito de actividad de la empresa, sin que sea necesaria la coincidencia literal entre el objeto social y el objeto del contrato<sup>122</sup>.

La capacidad de obrar se acreditará mediante la escritura o documento de constitución, los estatutos o el acto fundacional, debidamente inscritos, en su caso, en el Registro público que corresponda, según el tipo de persona jurídica de que se trate (artículo 84.1 LCSP).

*Empresarios no españoles de Estados miembros de la UE:* La capacidad de obrar se acreditará por su inscripción en el registro procedente de acuerdo con la legislación del Estado donde están establecidos, o mediante la presentación de una declaración jurada o un certificado, en los términos que se establezcan reglamentariamente, de acuerdo con las disposiciones comunitarias de aplicación (artículo 84.2).

*Demás empresarios extranjeros:* Acreditarán su capacidad de obrar con informe de la Misión Diplomática Permanente de España en el Estado correspondiente o de la Oficina Consular en cuyo ámbito territorial radique el domicilio de la empresa (artículo 84.3).

*ii. Prohibiciones para contratar.*

Las prohibiciones para contratar se regulan en los artículos 71 LCSP (prohibiciones para contratar), 72 LCSP (apreciación de la prohibición de contratar. Competencia y procedimiento) y 73 LCSP (efectos de la declaración de la prohibición para contratar).

La prueba, por parte de los empresarios, de no estar incurso en prohibiciones para contratar podrá realizarse mediante testimonio judicial o certificación administrativa, según los casos. Cuando dicho documento no pueda ser expedido por la autoridad competente, podrá ser sustituido por una declaración responsable otorgada ante una autoridad administrativa, notario público u organismo profesional cualificado (artículo 85 LCSP).

*iii. Solvencia*

El art. 74 LCSP prevé que para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación, o en su caso, la acreditación de la clasificación correspondiente.

El órgano de contratación, a través de los PCAP y el anuncio de licitación, es quien debe determinar los medios que sirven para acreditar la solvencia del empresario de entre los enumerados en la Ley (art. 87 medios posibles para acreditar la solvencia económica-financiera y arts. 88 a 91 medios posibles para acreditar la solvencia técnica según tipos de contratos). No es suficiente la fijación en el PCAP del medio o medios de acreditación de la solvencia de entre los enumerados en la Ley, sino que además se debe determinar el criterio de selección aplicable respecto al medio concreto, es decir las magnitudes o umbrales de valores que determinarán la admisión o exclusión de los licitadores, así como los documentos que deben presentar los potenciales licitadores para su acreditación.

Esa determinación de los niveles mínimos de solvencia deberá respetar el principio de proporcionalidad, de forma que no podrán exigirse niveles mínimos de solvencia que no observen la debida proporción con la complejidad técnica del contrato, con su importe económico y con su objeto o prestaciones.

Como novedad, la LCSP prevé que cuando el contratista sea una empresa de nueva creación, entendiendo por tal aquella que tenga una antigüedad inferior a cinco años, no le será aplicable el medio de relación de obras, servicios o suministros realizados para acreditar su solvencia técnica en los contratos no sujetos a regulación armonizada.

*Casos en los que no es exigible la acreditación de la solvencia.*

El art. 92 de la LCSP prevé que reglamentariamente podrá eximirse la exigencia de acreditación de la solvencia económica y financiero o técnica y profesional para los contratos que cuyo importe no supere un determinado umbral.

De conformidad con el art. 11.5 del RGLCAP (en su nueva redacción dada por el RD 773/2015), y salvo que en los pliegos del contrato se establezca de modo expreso su exigencia, los licitadores estarán exentos de los requisitos de acreditación de la solvencia económica y financiera y de acreditación de la solvencia técnica y profesional para los contratos de obras cuyo valor estimado no exceda de 80.000 euros y para los contratos de los demás tipos cuyo valor estimado no exceda de 35.000 euros.

*Acreditación de la solvencia a través de la clasificación.*

A pesar de exigir el PCAP una solvencia determinada, en el caso de los contratos de servicios cuyo objeto se recoge en el nuevo Anexo II del RGLCAP, y en el caso de los contratos de obras de valor estimado inferior a 500.000 euros, se deberá entender acreditada la solvencia a través de la clasificación del licitador en el grupo o subgrupo de clasificación que corresponda en función del objeto del contrato, con la categoría correspondiente en función del valor anual medio del contrato (art. 77 LCSP).

*Integración solvencia con medios externos.*

De conformidad con el art. 75 LCSP para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que durante toda la duración de la ejecución del contrato, dispone efectivamente de esa solvencia y medios y la entidad a la que recurra no esté incurso en una prohibición de contratar.

*Adscripción de medios personales y materiales (art. 76.2 LCSP).*

Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. A



estos medios deben serles de aplicación los criterios generales que rigen el establecimiento de los medios para acreditar la solvencia. Esto es, que estén previstos expresamente en los pliegos, que guarden relación con el objeto del contrato, que no sean discriminatorios, y que se respete el principio de proporcionalidad.

*Exigencia de certificados de calidad y medioambientales (arts. 93 y 94 LCSP).*

En los contratos sujetos a una regulación armonizada, los órganos de contratación podrán exigir la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantía de la calidad y de gestión medioambiental. En estos casos, los órganos de contratación deberán reconocer los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios.

Los Tribunales Administrativos de recursos contractuales han admitido la posibilidad de exigir este tipo de certificados en el caso de contratos no armonizados.

*iv. Clasificación.*

Únicamente será exigible la clasificación del empresario, como requisito indispensable para contratar con la Administración Pública, en los contratos de obras de valor estimado igual o superior a 500.000 euros (art. 77.1.a LCSP).

## **5. LA PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS POR PARTE DE LAS ENTIDADES LOCALES Y CONTENIDO DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN. FORMAS EXCEPCIONALES DE TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE: LA TRAMITACIÓN URGENTE Y DE EMERGENCIA**

El expediente de contratación comprende toda la documentación que se genera en las diferentes fases del procedimiento, desde la preparación hasta la extinción del contrato. Las fases en que podemos dividir toda la vida del expediente son las siguientes: Preparación, licitación, adjudicación, formalización, ejecución y extinción del contrato.

Toda la documentación preparatoria del contrato debe determinar con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades a cubrir con el contrato en cuestión, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacer esas concretas necesidades.

El expediente deberá referirse a la totalidad del objeto del contrato, sin perjuicio de lo previsto acerca de su división en lotes, que con carácter general es obligatoria salvo que se justifique en el contrato la necesidad de licitación sin lotes.

a) El contenido del expediente de contratación en su fase de preparación hasta la convocatoria de la licitación.

El conjunto de documentos que debe contener este expediente de contratación no está regulado de forma clara y precisa en la normativa de contratación pública, sino que se debe acudir a diversos preceptos de la normativa contractual e incluso a otras normas administrativas para determinar el contenido de este expediente. Los documentos que ineludiblemente deben formar parte del mismo son los siguientes:

1. Acuerdo de inicio del expediente de contratación.

No obstante, la JCCA del Estado, en su Informe 31/2005, prevé que *«el inicio del expediente de contratación no requiere que se adopte un acuerdo expreso por parte del órgano de contratación, acto que se producirá necesariamente cuando se proceda a la aprobación del expediente, en el que se integran los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas y los documentos anexos correspondientes al expediente de gasto»*.

2. Memoria justificativa del contrato que debe contener los siguientes extremos:

—Justificación de la necesidad del contrato, determinando con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas. (artículo 28 LCSP). Al respecto, la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes y su relación con el objetivo del contrato debe ser directa, clara y proporcional (artículo 116.4.e LCSP).

—Informe justificativo del precio (artículo 100.2 LCSP) que incluya el desglose de costes directos, indirectos y otros eventuales gastos. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

El precio ha de ajustarse a la realidad del mercado en cada momento, teniendo en cuenta los componentes de la prestación en el escenario económico y legal en que se desarrolla. La exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a los precios de mercado tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes y que ninguna de ellas obtenga un enriquecimiento injusto, así como garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto del mismo, que se establecen en función del interés general que persigue la actuación administrativa. Los órganos de contratación deben realizar los estudios económicos necesarios que permitan garantizar que el precio del contrato sea el adecuado al mercado, incorporando dichos estudios como parte de los expedientes de contratación. Dichos estudios deben presentar un nivel de desagregación suficiente para permitir una valoración adecuada de las prestaciones objeto del contrato, hacer posible un adecuado control del gasto público y facilitar una correcta presentación de ofertas por las empresas al poseer una información más detallada sobre el presupuesto contractual, o en su caso, de las contraprestaciones que recibirá por la ejecución del contrato. (Resolución núm. 24/2016, de 12 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid).

—Justificación, de conformidad con el artículo 116.4 LCSP, de:

- La elección del procedimiento de licitación (artículo 116.4.a LCSP).
- La clasificación que se exige a los participantes (artículo 116.4.b. LCSP).
- Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera (artículo 116.4.c LCSP).
- Los criterios de adjudicación (artículo 116.4.c. LCSP).
- Las condiciones especiales de ejecución (artículo 116.4.c LCSP)

• El valor estimado del contrato, con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen (artículos 101 y 116. 4.d LCSP).

• En los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios (artículo 116.4.f LCSP).

• Justificación de la no división en lotes (artículos 99.3 y 116.4 LCSP). De conformidad con el artículo 99.3 LCSP, siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, debe preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes. No obstante, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente.

Esta memoria justificativa deberá publicarse en el perfil de contratante junto con la convocatoria y los pliegos. Recordar que el perfil de contratante deberá estar alojado en la Plataforma de Contratos del Sector Público.



3. Pliego de prescripciones técnicas. Debe contener de forma precisa las características técnicas que ha de reunir la prestación del servicio, de conformidad con los artículos 124 y siguientes LCSP y el artículo 68.1 RGLCAP. No debe regular aspectos propios del pliego de cláusulas administrativas particulares, de conformidad con el artículo 68.3 RGLCAP.

4. Pliego de cláusulas administrativas particulares.

El PCAP deberán aprobarse previamente a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación, y solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o artimético. En otro caso, la modificación conllevará la retroacción de actuaciones.

El PCAP, regulado en los artículos 122 LCSP y 67 del RGLCAP, ha de incluir, entre otros extremos, los pactos y condiciones definitorios de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato y cuestiones tales como los criterios de adjudicación, los criterios de selección (solvencia), precio, presentación de ofertas, régimen de pagos, penalidades, consideraciones sociales, laborales o medioambientales, etc.

5. Certificado de existencia de crédito o documentos equivalentes para certificar crédito para las anualidades siguientes en los casos de tramitación de gastos anticipados o plurianuales.

6. Certificado de suficiencia de límite de compromiso de gasto plurianual, en su caso. El artículo 174.3 del TRLHL prevé en las inversiones que el gasto que se impute a cada uno de los ejercicios futuros autorizados no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito correspondiente del año en que la operación se comprometió los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70%; en el segundo ejercicio, el 60%, y en el tercero y cuarto, el 50%.

7. Informe sobre las repercusiones de cada nuevo contrato en el cumplimiento por la Diputación Provincial de Zaragoza de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que exige el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (disposición adicional tercera, punto 3 LCSP).

8. Informe del Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitar el expediente (arts. 172.1 y 175 ROF).

9. Informe jurídico del Secretario sobre los PCAP (Disposición adicional tercera apartado octavo LCSP).

10. Informe del Interventor (fiscalización previa del expediente de contratación) (Art. 116.3 LCSP y disposición adicional tercera apartado tercero). Si esa fiscalización plena a todo el expediente de contratación es favorable se elevará la correspondiente propuesta de resolución.

11. Resolución de aprobación del expediente por el órgano de contratación. Completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Dicha resolución implicará también la aprobación del gasto. En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes la aprobación del gasto será sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por el Secretario Interventor o, en su caso por el Interventor de la Corporación.

El art. 117.1 LCSP contempla de manera expresa la obligatoriedad de la publicación en el perfil de contratante de esta resolución de aprobación del expediente.

b) Formas excepcionales de tramitación del expediente: la tramitación urgente y de emergencia.

La tramitación del expediente de contratación podrá ser por tramitación ordinaria (todos los trámites que hemos visto anteriormente), o por tramitación urgente o de emergencia. Estas dos últimas tramitaciones tienen carácter excepcional, de forma que, únicamente se podrá acudir a las mismas en los supuestos que concurren los requisitos habilitadores previstos en la normativa contractual.

*i. La tramitación urgente*

La tramitación urgente del expediente de contratación se regula en el artículo 119 LCSP. Los supuestos habilitadores para seguir esta tramitación son los siguientes:

— Los expedientes de contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público.

— El expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación debidamente motivada.

En ningún caso, la urgencia puede ser ocasionada por la negligencia o pasividad de la Administración contratante, sino que debe tratarse de una urgencia objetiva. A este respecto, y a título de ejemplo, no es posible acudir a la tramitación de urgencia con el fin de no perder los créditos presupuestarios destinados a una determinada contratación pública. Ello es así porque la Administración es conocedora de sus proyectos de contratación y no puede retrasarse la tramitación del expediente de contratación para obviar la tramitación ordinaria y acudir a la de urgencia (STSJ de Canarias de 26 de enero de 2004).

Asimismo, la situación de urgencia debe estar fundada y motivada. Por tanto, el expediente quedará invalidado si no cuenta con la debida declaración de urgencia del órgano de contratación o si esta no está debidamente motivada. Además, de existir formalmente la motivación esta no ha de ser genérica, sino particular para el caso concreto, y apoyarse en los oportunos informes técnicos (STSJ de Castilla y León de 31 de enero de 2006).

Los expedientes calificados de urgentes se tramitarán siguiendo el mismo procedimiento que los ordinarios, con las siguientes especialidades:

a) Los expedientes gozarán de preferencia para su despacho por los distintos órganos que intervengan en la tramitación, que dispondrán de un plazo de cinco días para emitir los respectivos informes o cumplimentar los trámites correspondientes. Plazo que podrá prorrogarse hasta los diez días en casos de complejidad o cualquier otra causa igualmente justificada.

b) Acordada la apertura del procedimiento de adjudicación, los plazos establecidos para la licitación, adjudicación y formalización del contrato se reducirán en los plazos contemplados en la Ley, salvo:

1.º El plazo de quince días hábiles establecido en el apartado 3 del artículo 153, como período de espera antes de la formalización del contrato.

2.º El plazo de presentación de proposiciones en el procedimiento abierto en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada, que se podrá reducir de conformidad con lo indicado en la letra b) del apartado 3) del artículo 156.

3.º Los plazos de presentación de solicitudes y de proposiciones en los procedimientos restringido y de licitación con negociación en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada, que se podrán reducir según lo establecido en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 161 y en la letra b) del apartado 1 del artículo 164, según el caso.

4.º Los plazos de presentación de solicitudes en los procedimientos de diálogo competitivo y de asociación para la innovación en contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada, no serán susceptibles de reducirse.

5.º El plazo de 6 días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, para que los servicios dependientes del órgano de contratación faciliten al candidato o licitador la información adicional solicitada, será de 4 días a más tardar antes de que finalice el citado plazo en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada siempre que se adjudiquen por procedimientos abierto y restringido.

La reducción anterior no se aplicará a los citados contratos cuando el procedimiento de adjudicación sea uno distinto del abierto o del restringido.

6.º Los plazos establecidos en el artículo 159 respecto a la tramitación del procedimiento abierto simplificado, de conformidad con lo señalado en el apartado 5 de dicho artículo.

c) El plazo de inicio de la ejecución del contrato no podrá ser superior a un mes, contado desde la formalización.

### ii. La tramitación de emergencia

La tramitación de emergencia se aplica cuando la Administración tiene que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al régimen excepcional regulado en el artículo 120 LCSP.

El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida. Se da por tanto, una contratación directa.

El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo de emergencia. Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria.

## 6. EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

### a) Medios de publicidad y anuncios.

Nos vamos a detener en dos artículos fundamentales de la LCSP, siendo el primero de ellos el 63, en el que se señala que los órganos de contratación difundirán exclusivamente a través de Internet su perfil de contratante, como elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos. Toda la información contenida en los perfiles de contratante se publicará en formatos abiertos y reutilizables, y permanecerá accesible al público durante un período de tiempo no inferior a 5 años.

En el caso de los contratos, deberá publicarse al menos:

—La Memoria justificativa del contrato, informe de insuficiencia de medios en los contratos de servicios, justificación del procedimiento elegido (si es distinto al abierto o restringido).

—Pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas.

—Documento de aprobación del expediente.

—Objeto del contrato, duración, presupuesto base de licitación e importe de adjudicación incluyendo el IVA.

—Anuncios de información previa, de convocatoria de licitaciones, de adjudicación, de formalización del contrato, de modificación de los mismos y su justificación.

—Medios a través de los cuales se ha publicado el contrato y los enlaces.

—Número e identidad de los licitadores participantes.

—Composición de las mesas de contratación y designación de los miembros del comité de expertos.

—Actas de la mesa de contratación, o, en su caso, de servicio u órgano de contratación correspondiente.

—Informes de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor de todas las ofertas, así como de las incursas en presunción de anormalidad.

—Resolución de adjudicación del contrato.

—La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, desistimiento del procedimiento de adjudicación, la declaración de desierto, los procedimientos anulados.

—La interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de estos.

—La formalización de los encargos a medios propios cuyo importe fuera superior a 50.000 euros, IVA excluido. La relativa a encargos superiores a 5.000 euros deberá hacerse trimestralmente, y contendrá, al menos, su objeto, duración, las tarifas aplicables y la identidad del medio propio destinatario del encargo, ordenándose los encargos por la identidad del medio propio.

El otro artículo que debemos considerar en este apartado es el 347 de la Ley, en el que se describe la Plataforma de Contratación del Sector Público la cual permite la difusión a través de internet de los perfiles de contratante de los órganos de contratación, siendo de carácter obligatorio para las entidades del sector público estatal.

Reconoce que las Comunidades Autónomas pueden establecer servicios de información similares a la Plataforma de Contratación del Sector Público en los que deberán alojar sus perfiles de *contratante de manera obligatoria, tanto sus propios órganos de contratación como los de sus entes, organismos y entidades vinculados o dependientes, gestionándose y difundiendo exclusivamente a través de los mismos y constituyendo estos servicios un punto de acceso único a los perfiles de contratante de los entes, organismos y entidades adscritos a la Comunidad Autónoma correspondiente.*

*Los órganos de contratación de las Administraciones locales, así como los de sus entidades vinculadas o dependientes podrán optar, de forma excluyente y exclusiva, bien por alojar la publicación de sus perfiles de contratante en el servicio de información que a tal efecto estableciera la Comunidad Autónoma de su ámbito territorial, o bien por alojarlos en la Plataforma de Contratación del Sector Público.*

El art. 39 de la Ley atribuye la condición de causa de nulidad de pleno derecho, a la falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado en la Plataforma o en los servicios de información similares de las Comunidades Autónomas, en el Diario Oficial de la Unión Europea o en el medio de publicidad preceptivo.

En el perfil de contratante cabe publicar la información previa en caso de contratos sujetos a regulación armonizada.

Los anuncios que se deben publicar en el marco de una licitación son:

—Anuncio de información previa: Tiene carácter potestativo, y solo puede realizarse en el caso de contratos sujetos a regulación armonizada. La finalidad del mismo es dar a conocer las características esenciales del contrato que se pretende licitar. Estos anuncios se publican en el DOUE así como en el perfil de contratante y permiten reducir los plazos de presentación de proposiciones en los procedimientos abiertos y restringidos.

—Anuncio de licitación: Debe publicarse en todo caso, salvo para el caso del procedimiento negociado sin publicidad y los contratos menores, en el perfil de contratante y en el DOUE en caso de estar sujeto a regulación armonizada con el contenido exhaustivo que relaciona el Anexo III LCSP.

—Anuncio de adjudicación: La adjudicación de un contrato debe ser publicada en el perfil de contratante. La Ley de Contratos del Sector Público de Aragón, modificada por la Ley 5/2017, de 1 junio, de Integridad y Ética Públicas, contempla en su art. 12 quater la información que debe aparecer en el anuncio de adjudicación.

—Anuncio de formalización: El anuncio de formalización, junto con el correspondiente contrato, debe publicarse en el perfil de contratante en un plazo máximo de 15 días tras la firma del contrato. Cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada, el anuncio de formalización deberá publicarse, además, en el DOUE (artículo 154 LCSP). El envío del anuncio al DOUE deberá realizarse a más tardar 10 días después de la formalización del contrato. Los anuncios de formalización de contratos contendrán la información recogida en el Anexo III LCSP.

b) Los procedimientos de adjudicación: ordinarios y extraordinarios.

ORDINARIOS:

—Procedimiento abierto (Arts. 156 a 159 LCSP).

Todo empresario interesado podrá presentar proposición. Ésta deberá ir acompañada de:

Declaración responsable ajustada al formulario de documento europeo único de contratación firmado, aportada por el licitador para acreditar el cumplimiento de los requisitos de capacidad, habilitación empresarial, representación, solvencia.

Designación de dirección de correo electrónico a efectos de notificación.

Plazos de presentación:

Contratos sujetos a regulación armonizada. El plazo de presentación no podrá ser inferior a 35 días para obras, servicios y suministros y 30 días para concesiones de obras y servicios.

Podrán reducirse estos plazos, mediante anuncio de información previa, se reduce a 15 días; ofertas por medios electrónicos podrá reducirse en 5 días.

Contratos no sujetos a regulación armonizada: Servicios y suministros 15 días; obras y concesión 26 días.

—Procedimiento simplificado (Art. 159 LCSP).

Aplicable a obras, servicios y suministros.

Deben cumplirse dos condiciones: a) que el valor estimado sea igual o inferior a 2.000.000 € para obras y 100.000 € para servicios y suministros;

b) No existencia de criterios evaluables mediante juicios de valor, o, si existieran no superasen el 25% y en los contratos de carácter intelectual el 45%.

Sólo exige anuncio en perfil de contratante y el plazo de presentación se establece en: 15 días desde el anuncio para servicios y suministros y 20 días para obras.

Todos los licitadores deben estar inscritos en el Registro de Licitadores (ROLECE), siempre que no se vea limitada la concurrencia. Este requisito entrará en vigor el 9 de septiembre de 2018, puesto que su eficacia está demorada por lo establecido en la Disposición final decimosexta en relación con la Disposición transitoria tercera LCSP.

Se excluye la posibilidad de constitución de garantía provisional.

Las proposiciones se presentarán únicamente en el Registro indicado en el anuncio de licitación. Se presentará un único sobre (salvo que existan criterios sometidos a juicio de valor).

La Mesa de Contratación deberá, en la misma sesión, y salvo que se trate de un caso de baja anormal, clasificar y evaluar las ofertas, realizar la propuesta de adjudicación, comprobar los requisitos de capacidad y solvencia y requerir para la constitución de la garantía definitiva. El plazo que dispondrá el propuesto como adjudicatario para presentar la documentación será de siete días hábiles.

En caso de presunción de baja anormal, el plazo para su justificación no puede superar los 5 días hábiles.

—Procedimiento simplificado abreviado (Art. 159.6 LCSP).

Aplicable a obras con valor estimado inferior a 80.000 euros, para servicios y suministros 35.000 euros. No se aplicará a los de carácter intelectual.

El plazo de presentación no puede ser inferior a 10 días hábiles desde la publicación en perfil, para compras corrientes disponibles en el mercado: 5 días hábiles.

Se exige de la acreditación de la solvencia.

La oferta debe presentarse en un único sobre o archivo electrónico.

Los criterios de adjudicación serán cuantificables económicamente y la valoración se podrá efectuar automáticamente mediante un dispositivo informático.

Las ofertas y su valoración serán accesibles de forma abierta por medios informáticos.

No se requiere garantía definitiva.

La formalización podrá efectuarse mediante la firma de la aceptación de la resolución administrativa.

—Procedimiento restringido (Arts. 160 a 165 LCSP).

Se encuentra regulado en los arts. 160 y siguientes, es un procedimiento ordinario y es especialmente adecuado cuando se trata de servicios intelectuales de especial complejidad. Cualquier empresa interesada podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de la Administración, debiendo determinarse criterios especiales de solvencia que se fijarán en el anuncio de licitación y solo aquellos que la superen podrán presentar su proposición. El órgano de contratación señalará el número mínimo de empresarios a los que se invitará a participar, no pudiendo ser inferior a cinco.

Las solicitudes de participación en contratos sujetos a regulación armonizada, se presentarán en un plazo no inferior a 30 días contados desde la fecha de envío del anuncio de licitación, en caso de urgencia, las solicitudes de participación para contratos de obras, servicios y suministros, habrán de presentarse en un plazo no inferior a 15 días. En los contratos no sujetos a regulación armonizada, mínimo de quince días desde la publicación del anuncio de licitación.

El plazo general de presentación de proposiciones, tratándose de contratos SARA no será inferior a 30 días desde la fecha de invitación, pudiendo reducirse a diez días si se hubiese enviado anuncio de información previa, podría reducirse en cinco días si se acepta la presentación de ofertas por medios electrónicos. El anuncio para la presentación de solicitudes de invitación deberá ser publicado con una antelación suficiente para el conocimiento de los pliegos y demás documentación: 15 días para contratos no sometidos a regulación armonizada; 30 para los SARA desde la fecha del envío, en los supuestos de urgencia podrá reducirse pero no podrá ser inferior a 15 días.

Para los contratos no SARA el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a 10 días contados desde la fecha del envío de la invitación.

—Procedimiento con negociación (Arts. 166 a 171 LCSP).

Establece la obligación de negociar de forma explícita, desaparece el supuesto de negociado con o sin publicidad por razón de la cuantía y respecto de las obras y servicios complementarios.

Los pliegos deberán contemplar:

- Los aspectos económicos y técnicos que hayan de ser objeto de negociación con las empresas. La nueva Ley de Contratos del Sector Público aclara que en ningún caso podrán ser objeto de negociación los requisitos mínimos de la prestación objeto del contrato ni tampoco los criterios de adjudicación.

- Descripción de las necesidades de los órganos de contratación y de las características exigidas para los suministros, las obras o los servicios que hayan de contratarse.

- El procedimiento que se seguirá para negociar, que en todo momento garantizará la máxima transparencia de la negociación.
- La publicidad de la negociación y la no discriminación entre los licitadores que participen.
- Los elementos de la prestación objeto del contrato que constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir todas las ofertas.
- Los criterios de adjudicación.

*Procedimiento negociado sin publicidad, autorizado exclusivamente:*

Contratos de obras, servicios, suministros, concesión de obras y concesión de servicios:

No se haya presentado ninguna oferta; ninguna oferta adecuada; ninguna solicitud de participación; o ninguna solicitud de participación adecuada en respuesta a un procedimiento abierto o a un procedimiento restringido, siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen sustancialmente, sin que en ningún caso se pueda incrementar el presupuesto base de licitación ni modificar el sistema de retribución, y que se envíe un informe a la Comisión Europea cuando esta así lo solicite.

Cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones: que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte o representación artística única no integrante del Patrimonio Histórico Español; que no exista competencia por razones técnicas; o que proceda la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial.

Cuando el contrato haya sido declarado secreto o reservado, o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado.

En contratos de obras, suministros y servicios:

Una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia. En este único caso es obligatoria la constitución de Mesa de contratación, lo que supone una excepción en el carácter potestativo de este órgano en el marco de los procedimientos de negociación sin publicidad.

En los contratos de suministro: Cuando los productos se fabriquen exclusivamente para fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo: cuando se trate de entregas adicionales efectuadas por el proveedor habitual que constituyen reposición parcial o ampliación de los suministros, si el cambio de proveedor obligase al órgano de contratación a adquirir material con características técnicas diferentes, dando lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso y de mantenimiento desproporcionadas. Cuando se trate de un suministro concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.

En los contratos de servicios, además, en el supuesto de que el contrato en cuestión sea la consecuencia de un concurso de proyectos y, con arreglo a las normas aplicables, deba adjudicarse al ganador. Asimismo, cuando se trate de un servicio concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.

En los contratos de obras y de servicios, además, cuando las obras o servicios que constituyan su objeto consistan en la repetición de otros similares adjudicados al mismo contratista mediante alguno de los procedimientos de licitación regulados en esta ley previa publicación del correspondiente anuncio de licitación, siempre que se ajusten a un proyecto base que haya sido objeto del contrato inicial adjudicado por dichos procedimientos, que la posibilidad de hacer uso de este procedimiento esté indicada en el anuncio de licitación del contrato inicial, que el importe de las nuevas obras o servicios se haya tenido en cuenta al calcular el valor estimado del contrato inicial, y que no hayan transcurrido más de tres años a partir de la celebración del contrato inicial.

—Diálogo competitivo (Art. 172 a 176 LCSP).

En este procedimiento, el órgano de contratación dirige un debate con candidatos seleccionados, previa solicitud de ellos, a fin de desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer las necesidades y que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta.

Se amplían los supuestos, entendiéndose que procede en todos los de aplicación del procedimiento negociado con publicidad.

En el diálogo competitivo se distinguen tres fases en su tramitación: La apertura del procedimiento y las solicitudes de participación; el diálogo con los candidatos seleccionados; y la presentación y examen de las ofertas.

—Asociación para la innovación (Art. 177 a 182).

Previsto para aquellos casos en que resulte necesario realizar actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores, para su posterior adquisición por la Administración. Se trata, por tanto, de supuestos en que las soluciones disponibles en el mercado no satisfagan las necesidades del órgano de contratación.

Así, tras una convocatoria de licitación, cualquier empresario puede formular una solicitud de participación, tras lo cual, los candidatos que resulten seleccionados podrán formular ofertas, convirtiéndose así en licitadores, en el marco de un proceso de negociación. Éste podrá desarrollarse en fases sucesivas, y culminará con la creación de la asociación para la innovación. Esta asociación para la innovación se estructurará a su vez en fases sucesivas, pero ya no tendrá lugar entre el órgano de contratación y los licitadores, sino entre aquel y uno o más socios; y generalmente culminará con la adquisición de los suministros, servicios u obras resultantes.

c) La contratación menor.

Regulado en el artículo 118 de la LCSP, señalando que se considerarán contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros para obras y 15.000 euros para servicios y suministros.

Podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con habilitación profesional necesaria.

Requisitos:

Informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato.

Aprobación del gasto e incorporación de la factura.

Justificación de que no se está alterando el objeto del contrato y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen las cifras señaladas (identificándose con la anualidad presupuestaria), corresponderá al órgano de contratación su comprobación.

No podrán tener una duración superior a un año, ni ser objeto de prórroga.

De acuerdo con el Decreto Ley 1/2018 del Gobierno de Aragón: Los contratos menores adjudicados con publicación de un anuncio de licitación en el perfil de contratante no limitarán la adjudicación de posteriores contratos menores por el mismo procedimiento.

La publicación de los contratos menores se realizará al menos trimestralmente contemplando: objeto, duración, importe de adjudicación, identidad del adjudicatario, orden de los contratos por identidad del adjudicatario.

No se publicarán los de valor estimado inferior a 5.000 euros siempre que el pago fuera mediante anticipo de caja fija u otro similar.

d) Presentación de solicitudes: Los sobres. Documentación subsanable.

En el procedimiento abierto se presentarán los siguientes sobres:

Sobre 1. Documentación Administrativa.

Sobre 2. Criterios sometidos a un juicio de valor o criterios cualitativos.

Sobre 3. Criterios económicos.

Obviamente, y, en el supuesto de que la licitación no contemplase criterios sometidos a un juicio de valor, el número total de sobres sería 2.

La gran novedad de la Ley 9/2017, en cuanto al número de sobres, se va a dar en el denominado procedimiento simplificado, ya que de no existir criterios sometidos a juicio de valor, el número de sobres queda reducido a uno, de modo y manera que en él deberá incluirse tanto la declaración como la propia oferta.

Los sobres deberán ser abiertos por la mesa de contratación.

Documentación subsanable: Las referencias a este extremo se encuentran contempladas en el art. 141 de la Ley que regula la «declaración responsable y otra documentación», estableciendo al efecto que cuando se establezca la intervención de la mesa de contratación y esta aprecie defectos subsanables, dará un plazo de tres días (han de entenderse naturales) al empresario para que los corrija.

e) Los criterios de adjudicación.

La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios en base a la mejor relación calidad-precio.

Deben estar vinculados al objeto del contrato y ser formulados de manera objetiva, con respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad.

Los criterios de adjudicación pueden ser cualitativos o económicos:

- Cualitativos: dependiendo de un juicio de valor.

- Calidad: incluye el valor técnico, las características estéticas y funcionales, accesibilidad, diseño: bien universal; bien para las personas usuarias, características sociales, medioambientales e innovadoras, comercialización y condiciones, organización, cualificación y experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato.

- Cualitativos: de carácter medible.

Estos criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes: precio, rentabilidad, coste del ciclo de vida.

Económicos:

Están relacionados con los costes, pudiendo señalarse el precio, la rentabilidad, coste del ciclo de la vida.

Pueden valorarse mediante cifras o porcentajes, en aplicación de las fórmulas que se hayan recogido en los Pliegos que sirven de base a la licitación.

En el supuesto de que los criterios cualitativos sometidos a juicio de valor tengan una mayor preponderancia que los valorados mediante fórmulas matemáticas, se constituirá un comité de expertos, con un mínimo de tres, pudiendo pertenecer a los servicios que dependen del órgano de contratación; no pueden estar adscritos al órgano que propone el contrato. También podrá encomendarse a un organismo técnico identificado en los pliegos.

Cuando solo se utilice un criterio de adjudicación, este deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio, criterio basado en la rentabilidad, coste del ciclo de vida.

Los pliegos podrán incluir criterios de desempate.

f) La clasificación de ofertas, propuesta de adjudicación, adjudicación y formalización.

La mesa de contratación (o el órgano de contratación), clasificará por orden decreciente las proposiciones para posteriormente elevar la propuesta de adjudicación, para ello se atenderá a los criterios señalados en los Pliegos.

Cuando la Mesa o el órgano de contratación tuviese indicios fundados de conductas colusorias, los trasladará con carácter previo a la adjudicación a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o a la correspondiente autoridad autonómica.

Una vez aceptada la propuesta de la Mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya realizado la mejor oferta para que en el plazo de los diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento (siete días hábiles en el caso del procedimiento abierto simplificado), presente la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos (ejemplo: capacidad, solvencia, adscripción de medios, etc.).

De no cumplirse adecuadamente en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3% del presupuesto base de licitación (IVA excluido) en concepto de penalidad. Y se procederá a recabar la documentación al licitador siguiente.

El contrato se adjudicará en el plazo de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la documentación.

*Ofertas anormalmente bajas:*

La Mesa de contratación o el órgano de contratación deberá identificar las ofertas incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos los parámetros objetivos para identificar tal baja.

Se deberá solicitar información al licitador o licitadores que hubieran incurrido en la misma dándole plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de precios, o de costes o cualquier otro parámetro. Se rechazarán aquellas ofertas anormalmente bajas por vulnerar la normativa sobre subcontratación o no cumplan las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral, incluyendo el incumplimiento de los convenios.

Cuando una empresa que hubiera estado incurso en presunción de anormalidad resulte adjudicataria, el órgano de contratación establecerá mecanismos adecuados para realizar un seguimiento pormenorizado de la ejecución del mismo.

*Resolución y notificación de la adjudicación:*

La resolución y notificación de la adjudicación deberá ser motivada y se notificará a los candidatos y licitadores, debiendo ser publicada en el perfil de contratante en el plazo de 15 días. La notificación se realizará por medios electrónicos.

*Formalización de los contratos:*

Se realizará en documento administrativo que se ajustará a las condiciones de la licitación.

Si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación, la formalización no podrá efectuarse antes de que transcurran quince días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos. Se requerirá al adjudicatario para que formalice el contrato en plazo no superior a cinco días a contar desde que hubiera recibido el requerimiento, una vez transcurrido el plazo de interposición del recurso especial.

Cuando por causa imputable al contratista no se formalizase el contrato en los plazos establecidos se le exigirá el 3% del presupuesto base de licitación (IVA excluido) en concepto de penalidad, adjudicándose al siguiente licitador por el orden en que hubiesen quedado clasificados.



## **7. RECURSOS APLICABLES A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL. ESPECIAL REFERENCIA AL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN**

El orden jurisdiccional contencioso administrativo conocerá de las siguientes cuestiones: Las relativas a la preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción de los contratos administrativos; las que se susciten en relación con la preparación y adjudicación de los contratos privados de las Administraciones Públicas; la preparación, adjudicación y modificaciones contractuales de los contratos celebrados por poderes adjudicadores no Administración Pública; la preparación y adjudicación de entidades del sector público que no tengan la condición de poder adjudicador; los recursos interpuestos contra las resoluciones que se dicten por los órganos administrativos de resolución del recurso especial.

El orden jurisdiccional civil será el competente para resolver: Las controversias que se susciten entre las partes en relación con los efectos y extinción de los contratos privados de las entidades que tengan la consideración de poderes adjudicadores, sean o no Administraciones Públicas; de las cuestiones referidas a efectos y extinción de los contratos que celebren las entidades del sector público que no tengan el carácter de poderes adjudicadores; el conocimiento de las cuestiones litigiosas relativas a la financiación privada del contrato de concesión de obra pública o de concesión de servicios, salvo en lo relativo a las actuaciones en ejercicio de las obligaciones y potestades administrativas que, con arreglo a lo dispuesto en esta Ley, se atribuyen a la Administración concedente, y en las que será competente el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

### *Recurso especial en materia de Contratación:*

Se podrá interponer recurso especial de contratación contra: los anuncios de licitación, pliegos y documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación, actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. No se dará este recurso frente a los procedimientos de adjudicación que sigan el trámite de emergencia.

El recurso tendrá efectos suspensivos automáticos siempre que el acto recurrido sea el de adjudicación, salvo en el caso de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, sin perjuicio de las medidas cautelares que en relación a estos últimos podrían adoptarse.

Contra las actuaciones mencionadas susceptibles de ser impugnadas mediante el recurso especial, no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios.

La interposición del recurso especial en materia de contratación tendrá carácter potestativo y será gratuito para los recurrentes.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, se creó, al efecto, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA), a quien corresponde la resolución de las cuestiones antedichas, y, será el competente en cuanto a lo que se refiere a la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales.

Podrá interponer este recurso cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso, así como las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.

Podrán solicitar antes de la interposición del recurso las correspondientes medidas cautelares que se resolverán en el plazo de los cinco días hábiles a la presentación de la solicitud.

El Tribunal lo comunicará al órgano de contratación, quien dispondrá de un plazo de dos días hábiles para la presentación de las alegaciones correspondientes.

### *Iniciación y plazo:*

Escrito que debe presentarse en el plazo de quince días hábiles a computar:

Contra el anuncio de licitación: a partir del día siguiente al de su publicación en el perfil de contratante.

Contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales: a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

Contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad: el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.

Contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta, quedando la tramitación en suspenso, salvo en el supuesto de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición.

Podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso, en el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, en las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca, en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero, o en las oficinas de asistencia en materia de registros.

### *Tramitación del procedimiento:*

El órgano competente para la resolución del recurso lo notificará en el mismo día al órgano de contratación con remisión de la copia del escrito de interposición y reclamará el expediente de contratación a la entidad, órgano o servicio que lo hubiese tramitado, quien deberá remitirlo dentro de los dos días hábiles siguientes acompañado del correspondiente informe.

Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano de contratación autor del acto impugnado, este deberá remitirlo al órgano competente para la resolución del recurso dentro de los dos días hábiles siguientes a su recepción acompañado del expediente administrativo y del informe a que se refiere el párrafo anterior.

Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la interposición, el órgano competente para la resolución del recurso dará traslado del mismo a los restantes interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, que deberán presentarse necesariamente, en el registro del órgano competente para la resolución del recurso.

Una vez recibidas las alegaciones de los interesados, o transcurrido el plazo señalado para su formulación, y el de la prueba, en su caso, el órgano competente deberá resolver el recurso dentro de los cinco días hábiles siguientes, notificándose a continuación la resolución a todos los interesados.

Transcurridos dos meses contados desde el siguiente a la interposición del recurso sin que se haya notificado su resolución, el interesado podrá considerarlo desestimado a los efectos de interponer recurso contencioso-administrativo.

### *Cuantía:*

En Aragón, a partir de la Ley 5/2017, de 1 de junio, se reducen los umbrales del recurso especial en materia de contratación. Hasta 200.000 euros en el caso de obras, y 60.000 euros para servicios y suministros.



## 8. EJECUCIÓN DEL CONTRATO

a) Prerrogativas de la Administración. La modificación del contrato.

El órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razón de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del contrato, acordar su resolución.

*Modificaciones previstas en el pliego:*

No podrán superar el 20% del precio inicial.

No podrán introducir nuevos precios unitarios no previstos.

No podrán alterar la naturaleza global del contrato.

*Modificaciones no previstas en los pliegos (deben cumplir los siguientes requisitos):*

Estas modificaciones deberán limitarse a introducir las variaciones indispensables para responder a la causa objetiva que las haga necesarias, debiendo constar acreditada la concurrencia de alguno de los supuestos siguientes:

La necesidad de añadir prestaciones siempre que (a) no sea posible cambiar de contratista por razones de tipo económico o técnico, y (b) que la modificación no supere el 50% del precio inicial (IVA excluido).

La concurrencia de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles en el momento de la licitación siempre que las modificaciones (a) no hubieran podido ser previstas por una Administración diligente; (b) no superen, conjunta o aisladamente con otras modificaciones imprevistas, el 50 % del precio inicial (IVA excluido), y (c) no alteren la naturaleza global del contrato.

Que la modificación no tenga carácter sustancial. Se considerará que una modificación es sustancial cuando tenga como resultado un contrato de naturaleza materialmente distinta al celebrado inicialmente o siempre que (a) introduzca condiciones que de haber sido conocidas hubieran permitido elegir otro licitador o hubieran atraído a más licitadores; (b) altere el equilibrio económico en beneficio del contratista de una manera que no estuviera prevista en el contrato; o (c) amplíe de forma importante el ámbito del contrato, lo que se considerará que ocurre cuando el precio se modifica en más de un 15% si se trata de un contrato de obras o de un 10 % en los demás contratos.

Con carácter general, las modificaciones de los contratos sujetos a regulación armonizada se publicarán en el DOUE. Todas las modificaciones serán publicadas en el perfil del contratante durante 5 días desde su aprobación. La publicación deberá incluir las alegaciones del contratista y todos los informes relativos a la modificación.

b) Ejecución defectuosa y demora.

Los pliegos podrán prever penalidades para el incumplimiento parcial o defectuoso de la prestación, para el incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución, debiendo ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y las cuantías de cada una de ellas no podrán ser superiores al 10% del precio del contrato, ni el total superior al 50% del precio del contrato.

La Administración podrá optar por la resolución o la imposición de penalidades que podrán ser previstas en los pliegos.

El contratista deberá cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para ello, en el supuesto de no hacerlo por causas imputables al mismo, y, atendidas las circunstancias, la Administración podrá optar por la resolución o por la imposición de las penalidades que se establecen en la Ley, si bien es cierto que el órgano de contratación podrá acordar la inclusión en el pliego de cláusulas administrativas particulares de unas penalidades distintas a las establecidas en la Ley, por las especiales características del contrato y se justifique en el expediente.

c) Cesión y subcontratación.

Cesión: La Ley 9/2017, en su artículo 214 exige que la posibilidad de cesión esté prevista en los pliegos como una opción inequívoca, de modo y manera que si no estuviera contemplada en los pliegos no podrá cederse el contrato.

Se establece que el silencio es positivo en el caso de la Administración no resuelva sobre la solicitud de cesión en el plazo de dos meses.

Subcontratación: La regla general que establece la ley es la posibilidad de subcontratar con los límites que se establezcan en el pliego, y, en ningún momento pueden suponer una restricción efectiva de la competencia.

Deberá comunicarse la intención por parte del contratista de subcontratar, exigiéndose la acreditación de que el subcontratista no está incurso en prohibición de contratar antes de la celebración del subcontrato.

Se mantiene que el incumplimiento las reglas de subcontratación pueda dar lugar a una penalización de hasta el 50 % del importe subcontratado, pero solo si así se hubiera previsto en los pliegos. La resolución por este motivo solo podrá tener lugar en caso de que se produzca un incumplimiento de las obligaciones esenciales identificadas como tales en los pliegos.

Se establece un mayor control del órgano de contratación sobre el cumplimiento de los plazos de pago a los subcontratistas en los contratos de obras o servicios con un valor estimado superior a 5 millones de euros en los que se subcontrata más del 30 %. En estos contratos, el incumplimiento de los plazos de pago a subcontratistas será siempre susceptible de penalización.

Siempre que concurren determinadas condiciones, los pliegos podrán contemplar la posibilidad de hacer pagos directos a subcontratistas, pagos que tendrán la misma naturaleza de abonos a buena cuenta que la de las certificaciones de obra.

## 9. EXTINCIÓN DEL CONTRATO

a) Cumplimiento.

De acuerdo con el contenido del artículo 189 de la ley, los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación a favor de las Administraciones Públicas

El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación.

Su constatación exige por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o de conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato.

b) Resolución.

La Ley distingue, entre causas de resolución, su aplicación y la determinación de sus efectos, estableciendo una nueva causa de resolución de los contratos, como es el incumplimiento de determinadas obligaciones laborales por parte del contratista (impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los convenios laborales), modificando las relativas a la demora en el plazo de ejecución y el incumplimiento del contratista de sus obligaciones contractuales.

El art. 211, en los supuestos de retraso injustificado sobre el plan de trabajo establecido en el pliego o en el contrato, por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas, determina la resolución del contrato, así como por el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que hubiesen sido clasificadas así en los pliegos.

Asimismo lo serán las modificaciones que impliquen aislada o conjuntamente, alteraciones del precio, en cuantía superior, en más o en menos, al 20% del precio inicial del contrato, siendo obligatorias para el contratista las que no superen este porcentaje.

La resolución se acordará por el órgano de contratación de oficio o a instancia del contratista determinando que el proceso deberá ser instruido en el plazo de ocho meses bien desde la fecha del acuerdo de inicio; bien desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración.

Si la resolución es por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá indemnizar a la Administración por los daños y perjuicios causados en lo que exceda del importe de la garantía. En los supuestos en que lo sea con origen en la modificación, se reconoce el derecho del contratista a una indemnización del 3% del importe de la prestación dejada de realizar.

## 10. LAS GARANTÍAS EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS

Dentro de las garantías, vamos a referirnos a:

### *Garantía definitiva:*

El licitador que presente la mejor oferta debe constituir una garantía del 5% del precio ofertado (excluido el IVA), si son precios provisionales el porcentaje se calculará con referencia al precio máximo fijado (excluido el IVA).

Se podrá eximir de la obligación de prestar la garantía definitiva justificándose en el pliego de cláusulas administrativas particulares (prestación de servicios sociales; inclusión social o laboral de personas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión, etc.). El PCAP podrá contemplar una garantía complementaria de hasta el 5% del precio final (ejemplo: casos en que la oferta resultara inicialmente incurso en presunción de anormalidad), deberá acordarse mediante resolución motivada.

En los Acuerdos Marco, los pliegos determinarán si la garantía se fija estimativamente por la Administración o se fija para cada contrato.

Podrá prestarse: en efectivo o en valores, que en todo caso serán de deuda pública, mediante aval, contrato de seguro de caución. Si el Pliego de Cláusulas lo contempla mediante retención del precio.

Deberá presentarse en el plazo de los diez días hábiles desde que se hubiere recibido el requerimiento, de no hacerlo por causa imputable al licitador, se entenderá que este ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3% del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido, sin perjuicio de lo establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 71, es decir la apreciación de prohibición de contratar.

La garantía definitiva responde de:

- Obligación de formalizar el contrato en plazo.
- De la correcta ejecución del contrato.
- De las penalidades impuestas (se deberá reponer o ampliar en el plazo de quince días, de no hacerse dará lugar a la resolución).
- De la inexistencia de vicios o defectos de los bienes construidos o suministros o de los servicios prestados durante el plazo de garantía.

La Administración tiene preferencia sobre cualquier otro acreedor para hacer efectiva la garantía y si no es suficiente acudirá a la vía de apremio.

Es devuelta vencido el plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el contrato. El acuerdo deberá adoptarse y notificarse al interesado en el plazo de dos meses desde la finalización del plazo de garantía, si no lo hiciera estará obligada a abonar además el interés legal del dinero por el plazo que se supere.

En los supuestos de recepción parcial solo podrá el contratista solicitar la devolución de la parte proporcional.

### *Garantía provisional:*

No procede, salvo de forma excepcional por motivos de interés público y se justifique motivadamente en el expediente.

Se utiliza para el mantenimiento de la oferta por los licitadores hasta la perfección del contrato. No podrá ser superior al 3% del presupuesto (excluido el IVA).

## 11. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE CONTRATACIÓN

*¿Puede un concejal o un familiar del mismo contratar con el respectivo Ayuntamiento o incurrir en una prohibición para contratar?*

El artículo 71.1.g LCSP prevé que está incurso en prohibición para contratar la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado o las respectivas normas de las Comunidades Autónomas, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma.

La prohibición alcanzará a las personas jurídicas en cuyo capital participen, en los términos y cuantías establecidas en la legislación citada (con carácter general se prevé una participación superior al 10%), el personal y los altos cargos a que se refiere el párrafo anterior, así como los cargos electos al servicio de las mismas.

La LCSP extiende la prohibición, en ambos casos, a los descendientes y cónyuge, o a la persona vinculada con análoga relación de convivencia afectiva, a los ascendientes así como a parientes en segundo grado por consanguinidad o afinidad de los concejales, cuando se produzca conflicto de intereses con el titular del órgano de contratación o los titulares de los órganos en que se hubiere delegado la facultad para contratar o los que ejerzan la sustitución del primero.

El artículo 178 de la LOREG declara incompatibles con la condición de concejales a los contratistas o subcontratistas de contratos financiados, total o parcialmente, por la corporación municipal de la que forman parte. Cuando se produzca esta situación, el afectado debe optar entre la renuncia a la condición de concejal o abandonar la situación que da lugar a la incompatibilidad.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su Informe 10/2016, afirma que «para que las prohibiciones de contratar se extiendan a los parientes de los miembros de las entidades locales, tiene que concurrir un conflicto de intereses. De manera que, en el caso de no concurrir tal conflicto de intereses, no existe prohibición de contratar. Es decir, por definición la ley no considera que la relación de parentesco, en sí misma considerada, suponga la existencia de un conflicto de intereses. Y ello es así, porque el conflicto de intereses tiene carácter objetivo, porque puede ser contrastado, discutido y argumentado. De manera que para su consideración, hay que prescindir de las consideraciones personales o subjetivas».

*¿En qué casos se puede solicitar al licitador una aclaración de su oferta en un procedimiento licitatorio abierto?*

Mientras que en los errores que afectan a la documentación administrativa (fase de admisión de la licitación) rige la regla de la absoluta subsanabilidad, para los errores que atañen a la formulación de las ofertas la subsanación se admite de forma restrictiva, limitada a meras aclaraciones o

correcciones de errores materiales y siempre que no suponga una nueva oferta, así como en los casos en los que la ambigüedad de las ofertas pueda explicarse de modo simple y disiparse fácilmente.

*¿Cabe la modificación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares?*

Fuera de los casos de errores materiales, de hecho o aritméticos, no está el Órgano de contratación habilitado para modificar unilateralmente las cláusulas de los pliegos aprobados por el mismo, con la sola excepción de que la cláusula en cuestión fuera nula de pleno derecho o anulable, en cuyo caso habría de seguirse el procedimiento establecido al efecto.

Pueden identificarse los errores materiales como «aquellos casos cuya corrección no implica un juicio valorativo, ni exige operaciones de calificación jurídica, por evidenciarse el error directamente, al deducirse con plena certeza del propio texto de la resolución, sin necesidad de hipótesis o deducciones», o bien «meras equivocaciones elementales, que se aprecian de forma clara, patente, manifiesta y ostensible, evidenciándose por sí solos, sin que sea preciso acudir a ulteriores razonamientos, ni a operaciones valorativas o aclaratorias sobre normas jurídicas».

*El artículo 75, párrafo segundo, del RGLCAP, dispone que cualquier aclaración o rectificación de los anuncios de contratos será a cargo del órgano de contratación y se hará pública en igual forma que estos, debiendo computarse, en su caso, a partir del nuevo anuncio, el plazo establecido para la presentación de proposiciones».*

*Por tanto, procederá acordar la rectificación de los pliegos, dar publicidad a la modificación con nuevos anuncios en los que se señalen los nuevos plazos de presentación de proposiciones y la correlativa modificación de la fecha de apertura de las ofertas.*

*¿Qué naturaleza tienen los contratos de celebración de vaquillas, contratación de artistas?*

Tendrán la consideración de contratos de servicios de naturaleza privada, y, por tanto estarán sometidos a los preceptos de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público en cuanto a su preparación y adjudicación y a las normas de derecho privado en cuanto a lo que se refiere a sus efectos y extinción.



## **CAPÍTULO 11**

### **TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES**





## 11. Transferencias y Subvenciones

*José Javier Muñoz Casas*

*Interventor Jefe del Área de Asistencia y Modernización Local de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### SUMARIO

1. Introducción: las transferencias.
2. Las subvenciones: concepto y regulación.
3. Requisitos para que una entidad local pueda conceder subvenciones.
4. Requisitos para obtener la condición de beneficiario de una subvención.
5. Requisitos especiales para que una entidad local pueda ser beneficiaria de subvenciones.
6. El procedimiento de concesión de subvenciones mediante concurrencia competitiva.
7. La concesión directa de subvenciones.
8. Justificación de las subvenciones.
9. Pago de las subvenciones.
10. Reintegro de subvenciones.
11. Infracciones y sanciones en materia de subvenciones.
12. Disponibilidad de los créditos presupuestarios financiados con subvenciones.
13. Las subvenciones y la regla de gasto.
14. Las subvenciones en materia de cooperación a los municipios y la Ordenanza General de Subvenciones de la Diputación Provincial de Zaragoza.
15. Régimen jurídico de las subvenciones financiadas con fondos de la Unión Europea.
16. Los controles sobre las subvenciones.
17. Las transferencias de financiación.
18. Preguntas habituales sobre subvenciones.
18. Preguntas habituales sobre subvenciones.

### 1. INTRODUCCIÓN: LAS TRANSFERENCIAS

Las transferencias son entregas de fondos públicos por parte de un sujeto concedente, que es una Administración pública, a favor de un sujeto beneficiario que es otra Administración Pública o una persona física o jurídica privada.

En términos contables son desplazamientos patrimoniales que suponen un aumento del patrimonio neto del beneficiario de las mismas y, simultáneamente, una correlativa disminución del patrimonio neto del concedente.

Las transferencias tienen por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las administraciones públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios.

El dato de que las transferencias no tengan contrapartida directa las diferencia de los contratos.

Por otra parte, el que no tengan contrapartida no significa que no estén sujetas a ciertas obligaciones y al cumplimiento de determinadas condiciones por parte del receptor, como veremos que ocurre en el caso de las subvenciones.

En términos presupuestarios las transferencias son un gasto para el concedente y un ingreso para el beneficiario.

Atendiendo al criterio de su afectación al cumplimiento de un fin concreto y a la necesidad de su justificación, se distinguen las transferencias de financiación global (financian operaciones o actividades no singularizadas y no requieren justificación) y las subvenciones (están afectadas a un fin, propósito, actividad o proyecto específico y requieren justificación).

Los capítulos 4 y 7 del presupuesto de un Ayuntamiento, que se denominan «transferencias corrientes» y «transferencias de capital», respectivamente, contienen tanto transferencias de financiación como subvenciones. Tanto en ingresos como en gastos, ya que para la entidad que entrega los fondos es presupuesto de gastos y para la que recibe los fondos es presupuesto de ingresos.

Las transferencias corrientes (capítulo 4 del presupuesto) financian gasto corriente o financian globalmente todo el presupuesto. Las transferencias de capital (capítulo 7 del presupuesto) financian gasto de capital o gasto por operaciones financieras (capítulos 6, 7, 8 y 9 del presupuesto de gastos).

### 2. LAS SUBVENCIONES: CONCEPTO Y REGULACIÓN

La subvención se puede definir como la aportación que realiza una Administración Pública para financiar con sus fondos públicos actividades y gastos que lleva a cabo una persona física o jurídica privada u otra Administración Pública que es el beneficiario y que queda obligado a justificar el destino que ha dado a esos fondos.

La Ley define la subvención como toda disposición dineraria realizada por las Administraciones Públicas a favor de personas públicas o privadas, que cumpla los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran

establecido. c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Las subvenciones se encuentran reguladas tanto en la normativa estatal como en la normativa autonómica de Aragón.

Son normas estatales la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley.

La norma aragonesa es la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón. Las disposiciones contenidas en esta ley son de aplicación a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como a sus organismos autónomos y entidades de Derecho Público.

Las transferencias de financiación son diferentes de las subvenciones y están excluidas del ámbito de aplicación tanto de la Ley de Subvenciones estatal como de la aragonesa. Se trata de las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre entidades comprendidas dentro de un mismo presupuesto general, por ejemplo la transferencia de un Ayuntamiento a su organismo autónomo dependiente para financiar su actividad.

### **3. REQUISITOS PARA QUE UNA ENTIDAD LOCAL PUEDA CONCEDER SUBVENCIONES**

#### **3.1. El plan estratégico de subvenciones**

Los órganos de las Administraciones públicas que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

El plan estratégico de subvenciones «tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyendo un requisito esencial» (Jurisprudencia del Tribunal Supremo).

#### **3.2. Las bases reguladoras**

Con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión.

Las bases reguladoras de las subvenciones de las corporaciones locales se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones. Lo que significa que las entidades locales deben aprobar una o varias ordenanzas que contengan las bases reguladoras con arreglo al procedimiento general de aprobación de ordenanzas previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La aprobación de las ordenanzas corresponde al Pleno de la Corporación.

Las bases reguladoras de cada tipo de subvención se publicarán en el *Boletín Oficial de la Provincia*, sin perjuicio de los sistemas de publicidad de las subvenciones que se realizan por medio de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

#### **3.3. Las convocatorias**

Los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva exige la aprobación previa de una convocatoria que deberá ajustarse a las normas de la ordenanza general de subvenciones o de las ordenanzas específicas, en su caso.

La convocatoria deberá publicarse en la BDNS y un extracto de la misma, en el *Boletín Oficial del Estado*.

#### **3.4. Otros requisitos**

Adicionalmente, el otorgamiento de una subvención debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) La competencia del órgano administrativo concedente.
- b) La existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención.
- c) La tramitación del procedimiento de concesión de acuerdo con las normas que resulten de aplicación.
- d) La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, en los términos previstos en las leyes.
- e) La aprobación del gasto por el órgano competente para ello.

#### **3.5. Órgano competente para la concesión de subvenciones**

Conforme a lo previsto en el artículo 10 de la LGS, la competencia para conceder subvenciones en las corporaciones locales corresponde a los órganos que tengan atribuidas tales funciones en la legislación de régimen local.

De acuerdo con la normativa estatal de régimen local, el Alcalde o Presidente de las Entidades Locales tiene competencia en aquellas materias que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales. En virtud de esa «competencia residual» serían los Alcaldes o Presidentes los órganos competentes para la concesión de subvenciones (art. 21 y 34 de la Ley 7/1985).

En el caso de Aragón, la legislación autonómica de régimen local atribuye expresamente la competencia a los Presidentes de las Entidades Locales (art. 182.1 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón).

### **4. REQUISITOS PARA OBTENER LA CONDICIÓN DE BENEFICIARIO DE UNA SUBVENCIÓN**

Se regulan en el artículo 13 de la Ley General de Subvenciones y en los artículos 18 a 29 del Reglamento de esa Ley.

Podrán obtener la condición de beneficiario las personas o entidades que se encuentren en la situación que fundamenta la concesión de la subvención o en las que concurren las circunstancias previstas en las bases reguladoras y en la convocatoria.

No podrán obtener la condición de beneficiario las personas o entidades en quienes concorra alguna de las circunstancias siguientes, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora:

- a) Haber sido condenadas mediante sentencia firme a la pena de pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas o por delitos de prevaricación, cohecho, malversación de caudales públicos, tráfico de influencias, fraudes y exacciones ilegales o delitos urbanísticos.
- b) Haber solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declarados insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declarados en concurso, salvo que en este haya adquirido la eficacia un convenio, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.

c) Haber dado lugar, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración.

d) Estar incurso la persona física, los administradores de las sociedades mercantiles o aquellos que ostenten la representación legal de otras personas jurídicas, en alguno de los supuestos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma o en la normativa autonómica que regule estas materias.

e) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente.

f) Tener la residencia fiscal en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal.

g) No hallarse al corriente de pago de obligaciones por reintegro de subvenciones en los términos que reglamentariamente se determinen.

h) Haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a esta u otras leyes que así lo establezcan.

i) No podrán acceder a la condición de beneficiarios las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención, previstas en el artículo 11.3 de la Ley, cuando concurra alguna de las prohibiciones anteriores en cualquiera de sus miembros.

j) Las prohibiciones de obtener subvenciones afectarán también a aquellas empresas de las que, por razón de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquellas.

En ningún caso podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta ley las asociaciones incurso en las causas de prohibición previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Tampoco podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora las asociaciones respecto de las que se hubiera suspendido el procedimiento administrativo de inscripción por encontrarse indicios racionales de ilicitud penal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 30.4 de la Ley Orgánica 1/2002, en tanto no recaiga resolución judicial firme en cuya virtud pueda practicarse la inscripción en el correspondiente registro.

## 5. REQUISITOS ESPECIALES PARA QUE UNA ENTIDAD LOCAL PUEDA SER BENEFICIARIA DE SUBVENCIONES

El artículo 9 de la Ley de Subvenciones de Aragón prevé que cuando el beneficiario de una subvención sea una entidad local, esta debe acreditar estar al día en la obligación de rendir sus cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón de acuerdo con la normativa aplicable, debe haber adoptado medidas de racionalización del gasto y debe haber presentado planes económico-financieros, en el caso de que sus cuentas presenten desequilibrios o acumulen deudas con proveedores.

Estar al día en la obligación de rendir cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón implica tener presentada la última la cuenta general cuyo plazo esté vencido, además de haber cumplido con la presentación de las cuentas de los años anteriores. Debe recordarse que conforme a lo previsto en el artículo 10.2 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, las Cuentas de las corporaciones locales habrán de presentarse antes del 15 de octubre inmediato posterior al ejercicio económico al que se refieran.

El deber de haber adoptado medidas de racionalización del gasto no está regulado como tal en ninguna norma. El artículo 7.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, indica que «la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público», pero esta previsión legal no se traduce en una obligación concreta. Por lo tanto, la previsión de la Ley de Subvenciones de Aragón, a estos efectos, es un deber formal sin efectos prácticos.

El deber de haber presentado planes económico-financieros en el caso de que las cuentas presenten desequilibrios hay que entenderlo referido al artículo 21 de la citada Ley Orgánica 2/2012, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de la regla de gasto, la Administración inculpidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento del objetivo o de la regla de gasto.

## 6. EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES MEDIANTE CONCURRENCIA COMPETITIVA

El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva.

Los principios generales de gestión de las subvenciones públicas (publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación) solo se cumplen plenamente en el procedimiento de concurrencia competitiva.

La concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

En este supuesto, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las Administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor.

La Ley de Subvenciones de Aragón contiene especialidades respecto a este órgano colegiado. La comisión de valoración, formada por al menos tres miembros, realizará el examen de las solicitudes y elaborará un informe en el que figurarán la aplicación de los criterios de valoración y el orden preferente resultante. No podrán formar parte de la comisión de valoración los cargos electos y el personal eventual, sin perjuicio de la composición que se derive de la normativa comunitaria aplicable.

## 7. LA CONCESIÓN DIRECTA DE SUBVENCIONES

Como se ha dicho anteriormente, los principios generales de gestión de las subvenciones públicas solo se cumplen plenamente en el procedimiento de concurrencia competitiva. Por eso la concesión directa exige razones de interés público que justifiquen la no aplicación de los principios generales. La elección entre concurrencia competitiva y concesión directa no es una alternativa discrecional. Deben cumplirse los requisitos previstos en la Ley.

Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos de las entidades locales.

b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía vengan impuestos por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario.

La Ley aragonesa exige que «antes de dictar la orden de concesión o de aprobar la redacción definitiva del convenio, la propuesta de concesión deberá ser objeto de informe por parte de una comisión técnica compuesta por tres funcionarios del área funcional que corresponda, que se pronunciará sobre el expediente. Si la propuesta de concesión o el órgano que deba resolver se apartan del informe emitido por la comisión técnica, deberán motivarlo en el expediente».

Las Ley de Subvenciones de Aragón determina también que «un mismo beneficiario no podrá percibir una subvención directa de carácter nominativo y una subvención en concurrencia competitiva para un mismo objeto o actividades accesorias del mismo».

## 8. JUSTIFICACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio del beneficiario, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública.

La forma de la cuenta justificativa vendrá determinada por las correspondientes bases reguladoras.

En Aragón la presentación se realizará, como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad.

La cuenta justificativa contendrá, con carácter general, una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos y, además, una memoria económica justificativa del coste de las actividades realizadas.

Los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa. Podrán ser documentos equivalentes si existen gastos de personal las nóminas y los boletines de cotización a la seguridad social. Si se trata de la adquisición de bienes inmuebles, el documento justificativo podrá ser la escritura pública.

Es importante entender que las subvenciones tienen dos aspectos o vertientes, el de la actividad y el del gasto. En el momento de solicitar y conceder una subvención es fundamental que se explique qué actividad o proyecto se subvenciona y en qué gastos se pretende incurrir, para que, posteriormente, en justificación puedan acreditarse ambas cuestiones. Un ejemplo de estos aspectos sería un curso de formación. La actividad es el curso. El gasto, que ha debido concretarse en la solicitud y en la concesión, podrá consistir en las nóminas y cotizaciones de personal propio fijo o contratado temporal para la actividad o podrá ser la factura de una empresa externa contratada para impartir el curso. En la justificación se debe acreditar tanto la celebración del curso como el gasto en que se ha incurrido. No hay actividad o proyecto sin gasto y no puede haber subvención sin actividad o proyecto.

Transcurrido el plazo establecido de justificación sin haberse presentado la misma ante el órgano administrativo competente, este requerirá al beneficiario para que en el plazo improrrogable de quince días sea presentada a los efectos previstos en este Capítulo. La falta de presentación de la justificación en el plazo establecido en este apartado llevará consigo la exigencia del reintegro y demás responsabilidades establecidas en la Ley General de Subvenciones. La presentación de la justificación en el plazo adicional establecido en este apartado no eximirá al beneficiario de las sanciones que, conforme a la Ley General de Subvenciones, correspondan.

## 9. PAGO DE LAS SUBVENCIONES

Cuando la naturaleza de la subvención así lo justifique, podrán realizarse pagos a cuenta. Dichos abonos a cuenta podrán suponer la realización de pagos fraccionados que responderán al ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas, abonándose por cuantía equivalente a la justificación presentada.

La realización de pagos a cuenta, así como el régimen de garantías, deberán preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención.

También se podrán realizar pagos anticipados que supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención.

Dicha posibilidad y el régimen de garantías deberán preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención.

La posibilidad de realizar pagos anticipados permite distinguir entre subvenciones prepagables y pospagables, dependiendo de que el pago sea anterior o posterior a la justificación. Las subvenciones que concede la Diputación Provincial de Zaragoza a los Ayuntamientos son siempre prepagables a fin de evitar que se tengan que adelantar los fondos.

Quedan exonerados de la constitución de garantía, salvo previsión expresa en contrario en las bases reguladoras:

—Las Administraciones Públicas, sus organismos vinculados o dependientes y las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal, así como análogas entidades de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

—Los beneficiarios de subvenciones concedidas por importe inferior a 3.000 euros, con alguna excepción.

—Las entidades que por Ley estén exentas de la presentación de cauciones, fianzas o depósitos ante las Administraciones Públicas o sus organismos y entidades vinculadas o dependientes.

—Las entidades no lucrativas, así como las federaciones, confederaciones o agrupaciones de las mismas, que desarrollen proyectos o programas de acción social y cooperación internacional.

## 10. REINTEGRO DE SUBVENCIONES

Se regula en los artículos 36 a 43 de la Ley General de Subvenciones, en los artículos 91 a 101 del Reglamento de esa Ley y en los artículos 42 a 50 de la Ley de Subvenciones de Aragón.

Los beneficiarios de una subvención que incumplan las obligaciones que se les imponían en el acuerdo o resolución de concesión deberán reintegrar los importes recibidos así como satisfacer los intereses de demora devengados.

Si la subvención no se había percibido todavía, las causas de reintegro implican la pérdida del derecho al cobro de la subvención.

Las principales causas de reintegro son:

—La obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquellas que lo hubieran impedido.

—El incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención.

—El incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente. No obstante, tal y como se ha visto anteriormente la falta de justificación en plazo no implica el reintegro de la subvención automáticamente, pues la Administración debe requerir al beneficiario para que justifique en el plazo improrrogable de quince días.

En aplicación del principio de proporcionalidad, cuando el cumplimiento por el beneficiario se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por estos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios previstos en las bases reguladoras, es decir, podrá graduarse la cantidad a reintegrar.

El interés de demora aplicable en materia de subvenciones será el interés legal del dinero incrementado en un 25%, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente.

La Ley de Subvenciones de Aragón contiene especialidades en relación al procedimiento de reintegro. Antes de formular la propuesta de resolución, el instructor lo pondrá en conocimiento de una comisión técnica compuesta por tres funcionarios del área funcional que corresponda, que emitirá un informe sobre la misma. Si la propuesta de resolución o el órgano que deba resolver sobre el reintegro se apartan del informe emitido por la comisión técnica, deberán motivarlo en el expediente.

Cuando el beneficiario de una subvención es un Ayuntamiento, el incumplimiento de la normativa de contratación a la hora de ejecutar el proyecto o actividad puede llegar a determinar el reintegro de la subvención. Tanto en el ámbito de la subvenciones financiadas con fondos europeos, como en las subvenciones del Gobierno de Aragón y de la Diputación Provincial de Zaragoza, se fijan criterios de corrección financiera para determinar el porcentaje de reintegro en estos casos, en función de la gravedad del incumplimiento.

## **11. INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE SUBVENCIONES**

Se regulan en los artículos 52 a 69 de la Ley General de Subvenciones, en los artículos 102 y 103 del Reglamento de esa Ley y en los artículos 59 a 76 de la Ley de Subvenciones de Aragón.

Constituyen infracciones administrativas en materia de subvenciones las acciones y omisiones tipificadas en la Ley y serán sancionables incluso a título de simple negligencia.

En los supuestos en que la conducta pudiera ser constitutiva de delito, la Administración pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme, tenga lugar el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el Ministerio Fiscal. La pena impuesta por la autoridad judicial excluirá la imposición de sanción administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito, la Administración iniciará o continuará el expediente sancionador con base en los hechos que los tribunales hayan considerado probados.

La Ley clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves.

Son ejemplos de infracciones leves: la presentación fuera de plazo de las cuentas justificativas de la aplicación dada a los fondos percibidos y la presentación de cuentas justificativas inexactas o incompletas.

Son ejemplos de infracciones graves: el incumplimiento de la obligación de comunicar al órgano concedente la obtención de otras subvenciones para la misma finalidad y la falta de justificación del empleo dado a los fondos recibidos una vez transcurrido el plazo adicional de presentación previsto en el artículo 70 del Reglamento.

Son ejemplos de infracciones muy graves: la obtención de una subvención falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido o limitado y la no aplicación, en todo o en parte, de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida.

Las infracciones en materia de subvenciones se sancionarán mediante la imposición de sanciones pecuniarias y, cuando proceda, de sanciones no pecuniarias.

Las sanciones pecuniarias podrán consistir en multa fija o proporcional. La sanción pecuniaria proporcional se aplicará sobre la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada.

La multa fija estará comprendida entre 75 y 6.000 euros y la multa proporcional puede ir del tanto al triple de la cantidad indebidamente obtenida, aplicada o no justificada o, en el caso de entidades colaboradoras, de los fondos indebidamente aplicados o justificados. La Ley establece los criterios para graduar las sanciones y las cuantías de las multas para las diferentes infracciones leves, graves y muy graves.

La multa pecuniaria será independiente de la obligación de reintegro y para su cobro resultará de aplicación el régimen jurídico previsto para los ingresos de derecho público, es decir, puede llegarse incluso al cobro por vía de apremio.

Las sanciones no pecuniarias, que se podrán imponer en caso de infracciones graves o muy graves, podrán consistir en la pérdida durante un plazo de hasta cinco años de la posibilidad de obtener subvenciones, ayudas públicas y avales de las Administraciones públicas u otros entes públicos.

## **12. DISPONIBILIDAD DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS FINANCIADOS CON SUBVENCIONES**

La disponibilidad de los créditos financiados total o parcialmente con subvenciones queda condicionada, en todo caso, a la existencia de documentos fehacientes que acrediten los compromisos firmes de aportación. Esto significa que si un Ayuntamiento ha presupuestado un gasto que se financia con una subvención solicitada pero todavía no concedida, los créditos quedan indisponibles hasta la concesión de la subvención, lo que implica que no se puede iniciar el gasto.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ha venido a solucionar en parte los problemas prácticos que a veces existían en los Ayuntamientos como consecuencia de la indisponibilidad de los créditos. El apartado 2 de la disposición adicional tercera prevé que «se podrán tramitar anticipadamente los contratos cuya ejecución material haya de comenzar en el ejercicio siguiente o aquellos cuya financiación dependa de un préstamo, un crédito o una subvención solicitada a otra entidad pública o privada, sometiendo la adjudicación a la condición suspensiva de la efectiva consolidación de los recursos que han de financiar el contrato correspondiente». Lo que abre la posibilidad para los Ayuntamientos de contratar anticipadamente los gastos que se van a financiar con subvenciones sin necesidad de esperar a la notificación formal de la concesión de la subvención. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la adjudicación está sometida a la condición suspensiva de la concesión de la subvención.

## **13. LAS SUBVENCIONES Y LA REGLA DE GASTO**

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a efectos de la regla de gasto excluye para su cálculo la parte del gasto financiado con fondos finalistas (subvenciones) procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas. Se reduce la parte del gasto que se financia con subvenciones aun cuando los fondos se perciban en un ejercicio distinto al de realización del gasto.

Por el contrario, las transferencias de financiación no producen ningún efecto respecto a la regla de gasto por no ser finalistas. Al no estar afectadas a ningún gasto en concreto no es posible descontar ninguna cantidad del gasto computable total.

## **14. LAS SUBVENCIONES EN MATERIA DE COOPERACIÓN A LOS MUNICIPIOS Y LA ORDENANZA GENERAL DE SUBVENCIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZARAGOZA**

La disposición adicional octava de la Ley General de Subvenciones, que se denomina «Subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales» y que tiene carácter básico, determina que las subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, de la misma forma que las subvenciones que integran planes o instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación municipal se regirán por su normativa específica, resultando de aplicación supletoria las disposiciones de esta Ley.



La normativa específica en materia de cooperación municipal se encuentra recogida en las normas generales de Régimen Local, estatales y autonómicas, así como en las normas reglamentarias que regulan los Planes Provinciales de Obras y Servicios. Estas normas no contienen una regulación completa de las subvenciones en materia de cooperación.

Por todo ello, la Ordenanza General de Subvenciones de la Diputación Provincial de Zaragoza es aplicable a las subvenciones que conceda en materia de asistencia y cooperación a los municipios a falta de otra normativa.

Contiene un régimen diferenciado para las subvenciones de las que son beneficiarias las entidades locales de la provincia, principalmente en los aspectos que se explican en los siguientes apartados.

#### **14.1 Exclusión de la aplicación de determinados requisitos**

De conformidad con lo previsto en la normativa básica estatal reguladora de las subvenciones públicas, en aquellas que conceda la Diputación Provincial en funciones de asistencia y cooperación municipal, se excluye la aplicación de los siguientes requisitos:

a) Encontrarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social o no ser deudor por resolución de procedencia de reintegro, salvo que una norma específica lo exija y sin perjuicio de la facultad de compensación de deudas entre las entidades locales y la Diputación Provincial de Zaragoza.

b) En el supuesto de adquisición de bienes inmuebles, el certificado de tasador independiente debidamente acreditado e inscrito en el correspondiente registro oficial, podrá ser sustituido por informe pericial emitido por personal municipal competente o por profesionales contratados al servicio del Ayuntamiento con titulación suficiente que les capacite para esa finalidad.

c) En el caso de adquisición de bienes inscribibles en un registro público cuando estos vayan a tener la calificación de bienes de dominio público, no será necesario hacerse constar en la escritura la afectación a su destino, así como el importe de la subvención concedida, ni la inscripción de estos extremos en el registro público correspondiente, sin perjuicio de la obligación de destinar los bienes al fin concreto para el cual se concedió la subvención al menos durante cinco años.

#### **14.2 Porcentaje de financiación de las actividades subvencionadas**

Por imposición de la Ley de Subvenciones de Aragón como regla general solo se podrá financiar hasta el 80% de la actividad subvencionable. Sin embargo, las subvenciones que se concedan a los municipios y otras entidades locales de la provincia en funciones de asistencia y cooperación podrán alcanzar hasta el 100% del coste de la actividad subvencionada.

#### **14.3 Intereses de demora por reintegros de sobrantes**

El reintegro de los importes sobrantes de los anticipos de subvenciones a favor de Entidades Locales no generará intereses de demora, asumiéndose por parte de la Diputación en concepto de costes financieros implícitos en funciones de cooperación y asistencia a los municipios, siempre que no se haya producido un incumplimiento por parte de la entidad local beneficiaria que tenga la calificación de infracción de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Subvenciones.

### **15. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES FINANCIADAS CON FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA**

Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquellas.

Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en la Ley General de Subvenciones tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea.

### **16. LOS CONTROLES SOBRE LAS SUBVENCIONES**

Las subvenciones están sujetas a control interno, a control externo por órganos fiscalizadores y a control jurisdiccional.

#### **16.1 Control interno**

Las subvenciones están sujetas a control interno de la misma manera que lo está cualquier otra actuación administrativa que tenga contenido económico, es decir, que implique gastos u obligaciones.

El artículo 51.4 de la Ley de Subvenciones de Aragón describe el control de subvenciones señalando que podrá consistir en:

- a) El examen de los expedientes tramitados por la Entidad local, en sus distintas fases de autorización, disposición y obligación del gasto.
- b) El examen de registros contables, cuentas o estados financieros y la documentación que los soporte, de beneficiarios y entidades colaboradoras.
- c) El examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas.
- d) La comprobación de aspectos parciales y concretos de una serie de actos relacionados o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas.
- e) La comprobación material de las inversiones financiadas.
- f) Las actuaciones concretas de control que deban realizarse conforme con lo que en cada caso establezca la normativa reguladora de la subvención y, en su caso, la resolución de concesión.
- g) Cualesquiera otras comprobaciones que resulten necesarias en atención a las características especiales de las actividades subvencionadas.

En la actualidad deben tenerse en cuenta las normas que contiene el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

El control interno se ejercerá por el órgano interventor mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero.

La función interventora tiene por objeto controlar los actos de la Entidad Local y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su calificación, que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

El control financiero se realiza a través de técnicas de auditoría y se somete en lo correspondiente a su procedimiento y formalización, a lo determinado en la Ley General de Subvenciones estatal y en la Ley de Subvenciones de Aragón.

La Ley permite la contratación de la colaboración para la realización de controles financieros de subvenciones con auditores privado, pero quedan reservadas a los órganos de control interno las actuaciones que supongan el ejercicio de las potestades administrativas.

### 16.2 Control externo por órganos fiscalizadores

Las subvenciones también están sujetas a la fiscalización de los órganos de control externo, es decir, el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Cuentas de Aragón en el ámbito de esta Comunidad Autónoma.

### 16.3 Control jurisdiccional

Finalmente, las subvenciones están sometidas asimismo al control de los órganos jurisdiccionales.

La Jurisdicción contencioso administrativa controla la legalidad de la actuación administrativa en materia de subvenciones. Cabe la interposición de recurso contencioso administrativo contra los actos expresos y presuntos que pongan fin a la vía administrativa en relación a las subvenciones.

La responsabilidad en materia de subvenciones, en el caso de delitos, se exige por la jurisdicción penal.

## 17. LAS TRANSFERENCIAS DE FINANCIACIÓN

Tal y como se ha señalado en el segundo epígrafe de esta parte de la Guía, las transferencias de financiación son diferentes de las subvenciones y están excluidas del ámbito de aplicación tanto de la Ley de Subvenciones estatal como de la aragonesa. Se trata de las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre entidades comprendidas dentro de un mismo presupuesto general.

### 17.1 La participación de los municipios en los ingresos del Estado

Se regula en el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), capítulos III y IV del Título II, artículos 111 a 126. Estas normas son objeto de desarrollo anual por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con las directrices recogidas en el citado texto refundido.

El actual sistema de participación de los municipios en los impuestos del Estado se basa en dos regímenes distintos de participación: sistema general y sistema de cesión de impuestos y fondo complementario.

Este último sistema se aplica a los municipios que sean capitales de provincia, o de Comunidad Autónoma, y a los que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. En la provincia de Zaragoza solo se aplica al municipio de Zaragoza capital. El resto de municipios de la provincia perciben la participación con arreglo al sistema general cuyos criterios de reparto son el número de habitantes de derecho de cada municipio (75%), el esfuerzo fiscal medio de cada municipio (12,5%) y el inverso de la capacidad tributaria (12,5%).

La participación evoluciona con arreglo a un índice que se determina en función del incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado.

Se reciben entregas a cuentas mediante pagos mensuales equivalentes a la dozava parte del montante global que resulta de la aplicación de las normas recogidas en la Ley de presupuestos. Posteriormente se practica una liquidación definitiva, una vez conocido el índice de evolución de los ingresos del Estado.

La participación en los impuestos del Estado constituye la garantía para la satisfacción de determinadas deudas de las entidades locales, tales como, las deudas contraídas con el Estado y con la Seguridad Social, o las deudas derivadas de mecanismos extraordinarios de financiación. Esto significa que si un Ayuntamiento debe, por ejemplo, a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o a la Seguridad Social, verá retenida parte de la participación, como regla general el 50%, para satisfacer dichas deudas.

En el supuesto de que las Entidades locales incumplan la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda la información relativa a la liquidación de sus respectivos presupuestos de cada ejercicio, se procederá a retener a partir del mes de junio del ejercicio siguiente al que corresponda aquella liquidación, y hasta que se produzca la citada remisión, el importe de las entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado que les corresponda.

Asimismo, en el supuesto de que las Entidades Locales incumplan la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas la cuenta general, se podrá retener el importe de las entregas a cuenta y, en su caso, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que les corresponda, y hasta que se considere cumplida tal obligación de remisión.

### 17.2 El Fondo de Cooperación Municipal de Aragón

La regulación vigente del Fondo de Cooperación Municipal se encuentra en el artículo 262 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

Al igual que la participación en los impuestos del Estado, este Fondo es una transferencia de financiación excluida del ámbito de aplicación de las Leyes de Subvenciones estatal y autonómica.

El Fondo de Cooperación Municipal, de carácter incondicionado, tiene por objeto contribuir al equilibrio económico de los municipios de la Comunidad Autónoma y a la realización interna del principio de solidaridad. La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma establece anualmente la cuantía de su dotación.

Sus destinatarios serán los municipios aragoneses, excluidos Huesca, Teruel y Zaragoza.

El apartado 4 del citado artículo 262 señala que el Fondo «tendrá carácter incondicionado, pudiendo los municipios destinar su importe, una vez incorporado a su presupuesto, a la financiación de cualquier obra o servicio de su competencia». Esta expresión legal es técnicamente incorrecta pudiendo llevar a una interpretación equivocada. El hecho de que el fondo sea incondicionado significa que financia globalmente el presupuesto y no puede financiar nada en concreto, ninguna obra o servicio. De conformidad con lo previsto en el artículo 165.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales., los recursos de las entidades locales se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados. El artículo 10.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, añade que «solo podrán afectarse a fines determinados aquellos recursos que, por su naturaleza o condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar, salvo en los supuestos expresamente establecidos en las Leyes». En conclusión, el Fondo de Cooperación Municipal financia globalmente el presupuesto de los Ayuntamientos aragoneses y no puede afectarse a ninguna obra o servicio concreto.

La distribución del Fondo se efectúa de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% del Fondo entre todos los municipios.

b) El 60% restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes:

–El 75%, en proporción al número de habitantes de derecho en cada municipio.

–El 25% restante, en función de la existencia de núcleos de población diferenciados en cada municipio, de tal forma que un 40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos.



El Fondo de Cooperación Municipal será sustituido por el Fondo Aragonés de Financiación Municipal que se comenta en el siguiente apartado y cuya regulación se encuentra en tramitación en las Cortes de Aragón a la fecha de cierre de esta Guía.

### **17.3 El Fondo Aragonés de Financiación Municipal**

Como se ha indicado en el epígrafe anterior, a la fecha de cierre de esta Guía se ha presentado en las Cortes de Aragón un Proyecto de Ley reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal. Este Fondo viene a sustituir al Fondo de Cooperación Municipal con un régimen jurídico diferente.

El Fondo Aragonés de Financiación Municipal tendrá también la naturaleza de transferencia de financiación y carácter incondicionado.

Son destinatarios del Fondo Aragonés de Financiación Municipal todos los municipios de Aragón que cumplan los siguientes requisitos en los plazos legalmente establecidos: a) Rendir sus cuentas ante la Cámara de Cuentas de Aragón.

b) Estar al corriente en los deberes de remisión de información previstos en el ordenamiento jurídico respecto a la Administración de la Comunidad Autónoma. La verificación del cumplimiento de este requisito, se entiende referida al ejercicio anterior al de la liquidación del Fondo.

En el supuesto de que los municipios incumplan alguno de los citados requisitos, el Departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de régimen local acordará la retención del importe de las liquidaciones trimestrales de la participación en el Fondo Aragonés de Financiación Municipal que les corresponda, hasta que se proceda al cumplimiento de los mismos. Si con anterioridad al primer día hábil del mes de diciembre no se ha regularizado la situación que motivó la retención, se producirá la pérdida del derecho a la participación desde el mes en el que se haya producido la retención hasta el 31 de diciembre del mismo ejercicio.

Los municipios sancionados por la comisión de infracciones en materia de memoria democrática, conforme a su normativa específica, perderán el derecho a participar en el Fondo por un período máximo de dos, tres o cinco años en caso de infracciones leves, graves o muy graves, respectivamente cuando dicha sanción se haya impuesto en la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador instruido al efecto y sea firme la misma.

El proyecto de Ley prevé una dotación inicial mínima del Fondo que se distribuirá con los siguientes criterios. En el primer ejercicio de aplicación de la Ley se percibirán, como mínimo, los siguientes importes: a) Municipio de Zaragoza: 8.000.000,00 euros. b) Municipio de Huesca: 1.000.000,00 euros. c) Municipio de Teruel: 700.000,00 euros. d) Resto de Municipios: 20.950.000,00 euros.

La dotación inicial mínima de los municipios que no son capital de provincia se distribuirá anualmente, de acuerdo a las siguientes reglas:

a) Una cantidad fija resultante de distribuir por partes iguales el 40% entre todos los municipios.

b) El 60% restante se distribuirá con arreglo a los siguientes criterios y porcentajes:

—El 75%, en proporción al número de habitantes de cada municipio.

—El 25% restante, en función de la existencia en cada municipio de núcleos de población habitados separados excluido el que ostenta la capitalidad, de tal forma que un 40% se distribuya en igual cuantía entre todos los núcleos y el 60% restante en función del número de habitantes de los mismos

El incremento de la dotación mínima inicial del Fondo se distribuirá entre los municipios, conforme a criterios de esfuerzo fiscal, población, ordenación territorial y ordinalidad.

### **17.4 Las aportaciones de los municipios a sus entes dependientes**

El artículo 2.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, determina que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esa ley las aportaciones dinerarias que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública. Estas aportaciones son transferencias de financiación.

Los agentes que se integran en su Presupuesto General de un Ayuntamiento son las distintas entidades dependientes del mismo, si existen, puesto que en el caso de los municipios pequeños no suele existir ninguna entidad dependiente.

De acuerdo con lo previsto en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se integran en el presupuesto general de una entidad local el presupuesto de la propia entidad y el de sus entidades dependientes ya sean organismos autónomos, entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local. Se aprueban también dentro del presupuesto general los presupuestos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca mayoritariamente a la entidad local y los de las fundaciones públicas locales adscritas a una entidad local.

Por otra parte, según lo previsto en el artículo 122 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los consorcios deberán formar parte de los presupuestos de la Administración Pública de adscripción.

Como conclusión, puede afirmarse que son transferencias de financiación las aportaciones de los Ayuntamientos a sus organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, fundaciones públicas y consorcios dependientes que, de un modo u otro, aprueban su presupuesto dentro del presupuesto general del Ayuntamiento.

### **17.5 Las aportaciones de los municipios aragoneses a las comarcas en que se integran**

Se regulan en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón y en las Leyes de creación de cada una de las comarcas.

Estas aportaciones no tienen la naturaleza de subvención. Se trata de transferencias de financiación global.

De acuerdo con lo previsto en cada una de las Leyes de creación de las comarcas, que en todos los casos contienen la misma regulación en relación a esta materia, las aportaciones municipales, cuya cuantía global se fijará con arreglo al presupuesto aprobado por el Consejo Comarcal, se distribuirán entre los Municipios que la integran en función del número de ciudadanos y, en el caso de existir servicios de utilización potestativa, en función de los servicios prestados por la Comarca a cada municipio.

Las aportaciones a la Comarca tendrán la consideración de pagos obligatorios para los municipios integrantes de la misma. Dichas aportaciones se realizarán en la forma y plazos que determine el Consejo Comarcal.

Si algún municipio se retrasara en el pago de su cuota por plazo superior a un trimestre, el Presidente le requerirá su pago en un plazo de veinte días. Transcurrido dicho plazo sin haberla hecho efectiva, el Presidente podrá solicitar de los órganos de la Administración central, autónoma o provincial la retención de las cuotas pendientes con cargo a las transferencias de carácter incondicionado y no finalista que tuviere reconocidas el Ayuntamiento deudor para su entrega a la Comarca. Esta retención se considerará autorizada por los Ayuntamientos siempre que se acompañe la certificación reglamentaria de descubierto.

En la práctica la Administración central del Estado no acepta las solicitudes de retención, lo que supone incumplir la aplicación de una norma con rango de Ley que en ningún momento ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional y por lo tanto no ha sido declarada inconstitucional.

## 17.6 Las aportaciones estatutarias a mancomunidades y consorcios

### 17.6.1 Aportaciones a mancomunidades

Tal y como prevé el artículo 77.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, los municipios aragoneses tienen el derecho de asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia y la intervención coordinada en aquellos asuntos que promuevan el desarrollo económico y social de su ámbito.

Conforme al artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, las Mancomunidades de Municipios tienen la condición de Entidades Locales.

Los estatutos de las mancomunidades, como norma básica de las mismas, habrán de regular necesariamente, entre otras materias, sus recursos económicos y las aportaciones y compromisos de los municipios que la formen.

En este sentido, la aportaciones de los municipios a las mancomunidades de las que formen parte tienen la naturaleza de transferencia de financiación que sirve para financiar globalmente el presupuesto de la mancomunidad y no son por tanto subvenciones.

### 17.6.2 Aportaciones a consorcios

El artículo 118.1 de la Ley define los consorcios como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.

Las aportaciones estatutarias a consorcios para financiar su funcionamiento son transferencias de financiación excluidas del ámbito de la normativa de subvenciones.

En el caso de consorcios adscritos a un Ayuntamiento los presupuestos del consorcio deben formar parte de su presupuesto general, motivo adicional para que las aportaciones constituyan transferencias de financiación.

## 17.7 Los Planes de Concertación de la Diputación Provincial de Zaragoza

Los denominados Planes Provinciales de Concertación Económica de la Diputación Provincial de Zaragoza no tienen la naturaleza de subvención, sino de transferencias de financiación incondicionadas.

Al tratarse de transferencias de financiación no pueden destinarse a gastos concretos ya que financian global y conjuntamente todo el presupuesto. En este sentido, el artículo 10.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, señala que «solo podrán afectarse a fines determinados aquellos recursos que, por su naturaleza o condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar, salvo en los supuestos expresamente establecidos en las Leyes». Por ello los fondos de los Planes de Concertación no pueden servir para financiar modificaciones de crédito en los Ayuntamientos. Estos fondos tendrán efecto sobre el resultado del año y afiorarán en la liquidación mejorando el remanente de tesorería y el superávit presupuestario.

Al no tener la condición de subvenciones, los fondos de concertación no requieren justificación en cuanto a su destino. No obstante, para garantizar su ingreso en el presupuesto municipal, se exige una certificación que acredite que la aportación provincial del Plan se ha aplicado al estado de ingresos del presupuesto de la Entidad Local en el ejercicio de que se trate.

El Plan Unificado de Subvenciones (PLUS) de la Diputación Provincial de Zaragoza incluye también un Fondo de Concertación que no tiene naturaleza de subvención y que reúne las mismas características de los Planes de Concertación en cuanto a su carácter incondicionado.

## 18. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE SUBVENCIONES

### 1. ¿Puede el Alcalde de un Ayuntamiento conceder un donativo con cargo al presupuesto municipal?

La Ley General de Subvenciones y la Ley de Subvenciones de Aragón no contienen un precepto que expresamente prohíba los donativos, pero del contenido de estas Leyes y del concepto legal de subvención se desprende que el donativo no se contempla como una figura que puedan utilizar las Administraciones Públicas.

Más explícitamente, el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, sí que se refiere a los donativos al señalar que «en ningún caso las subvenciones podrán responder a criterios de mera liberalidad, siendo nulos los acuerdos que las otorguen».

Si bien el donativo como tal no cabe, lo que sí cabría, en su caso, cumpliendo los requisitos de la Ley, sería la concesión de una subvención para una finalidad de interés público que deberá ser objeto de justificación.

### 2. ¿Se pueden destinar los fondos del Plan de Concertación de la Diputación Provincial de Zaragoza a la financiación de una obra municipal?

No. Los fondos de los Planes de Concertación de la Diputación Provincial de Zaragoza no son subvenciones, son transferencias de financiación incondicionadas. Este tipo de transferencias no se pueden afectar ni destinar a una finalidad concreta ya que financian globalmente todo el presupuesto. Estos planes mejoran las cifras de la liquidación del presupuesto: mayor superávit y remanente de tesorería positivo o menor déficit y remanente de tesorería menos negativo.

### 3. ¿Qué significa el requisito del artículo 9 de la Ley de Subvenciones de Aragón de estar al día en la obligación de rendir cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón?

El artículo 9 de la Ley de Subvenciones de Aragón prevé que cuando el beneficiario de una subvención sea una entidad local, esta debe acreditar estar al día en la obligación de rendir sus cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón de acuerdo con la normativa aplicable.

El artículo 10 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, señala que «las Cuentas de las corporaciones locales habrán de presentarse antes del 15 de octubre inmediato posterior al ejercicio económico al que se refieran».

Por lo tanto, el requisito se cumple si se tiene presentada la última la cuenta general cuyo plazo esté vencido.

Ejemplos: Si el requisito debe acreditarse el día 10 de octubre de 2018 valdrá con tener presentada la cuenta general del año 2016. Si el requisito debe acreditarse el día 16 de octubre de 2018 deberá estar presentada la cuenta general del año 2017.

### 4. ¿Qué significa el requisito del artículo 9 de la Ley de Subvenciones de Aragón de haber adoptado medidas de racionalización del gasto y de haber presentado planes económico-financieros, en el caso de que las cuentas presenten desequilibrios o acumulen deudas con proveedores?

El artículo 9 de la Ley de Subvenciones de Aragón prevé que cuando el beneficiario de una subvención sea una entidad local, esta debe haber adoptado medidas de racionalización del gasto y debe haber presentado planes económico-financieros, en el caso de que sus cuentas presenten desequilibrios o acumulen deudas con proveedores.

El deber de haber adoptado medidas de racionalización del gasto no está regulado como tal en ninguna norma. El artículo 7.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, indica que «la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público», pero esta previsión legal no se traduce en una obligación concreta. Por lo tanto, la previsión de la Ley de Subvenciones de Aragón, a estos efectos, es un deber formal sin efectos prácticos.

El deber de haber presentado planes económico-financieros en el caso de que las cuentas presenten desequilibrios hay que entenderlo referido al artículo 21 de la citada Ley Orgánica 2/2012, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento del objetivo o de la regla de gasto.

De ello se deduce que la expresión de la Ley aragonesa «en el caso de que sus cuentas presenten desequilibrios» equivale a «en el caso de que se hubiera incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria o la regla de gasto». También debe deducirse que la norma que regula las subvenciones no puede ser más exigente que la propia Ley Orgánica 2/2012, en el sentido de que el deber de presentar planes se cumplirá en los casos y en los plazos que prevé la normativa de estabilidad.

Finalmente hay que tener en cuenta que ninguna norma prevé la aprobación de planes económico-financieros en el caso de que se acumulen deudas con proveedores, por lo que la previsión de la Ley no tiene tampoco ningún efecto práctico.

*5. ¿Si un Ayuntamiento no justifica una subvención en el plazo que fijaba la convocatoria pierde automáticamente la subvención?*

No. El artículo 70 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones prevé que transcurrido el plazo establecido de justificación sin haberse presentado la misma ante el órgano administrativo competente, este requerirá al beneficiario para que en el plazo improrrogable de quince días sea presentada. La falta de presentación de la justificación ese plazo llevará consigo la exigencia del reintegro. La presentación de la justificación en ese plazo adicional no eximirá al beneficiario de las sanciones que correspondan.

*6. ¿Puede un Ayuntamiento solicitar el aplazamiento y fraccionamiento del reintegro de una subvención?*

Sí. El artículo 38 de la Ley General de Subvenciones señala que las cantidades a reintegrar tendrán la consideración de ingresos de derecho público, resultando de aplicación para su cobranza lo previsto en la Ley General Presupuestaria.

En este sentido, el artículo 13 de la Ley General Presupuestaria, prevé con carácter general que «podrán aplazarse o fraccionarse, devengando el correspondiente interés de demora, las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública estatal, en virtud de una relación jurídica de derecho público, en los casos, por los medios y a través del procedimiento establecido reglamentariamente».

Por su parte, el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, en su artículo 44 regula el aplazamiento y fraccionamiento del pago: La Administración podrá a solicitud del obligado aplazar o fraccionar el pago de las deudas en los términos previstos en los artículos 65 y 82 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Serán aplazables o fraccionables todas las deudas tributarias y demás de naturaleza pública cuya titularidad corresponda a la Hacienda pública, salvo las excepciones previstas en las leyes.

De acuerdo con el artículo 21 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, se considerará que los beneficiarios se encuentran al corriente en el pago de obligaciones por reintegro de subvenciones cuando las deudas estén aplazadas o fraccionadas.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que conforme artículo 48 del Reglamento General de Recaudación, cuando el solicitante de un aplazamiento y fraccionamiento sea una Administración pública no se exigirá garantía.

**CAPÍTULO 12**

**SERVICIOS PÚBLICOS**



## 12. Servicios Públicos y la iniciativa económica local

*Pedro Luis Martínez Pallarés*

*Letrado-Jefe de la Asesoría Jurídica de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### SUMARIO

1. A modo de introducción. Génesis y evolución del concepto de Servicio Público.
2. La iniciativa económica local tras la Ley 27/2013.
3. Los Servicios Públicos Locales.
4. En particular los servicios reservados: Su posible monopolización.
5. Las formas de gestión de los Servicios Públicos.
6. La gestión indirecta: La incidencia de la nueva LCSP.
7. Breve referencia a los servicios a las personas.
8. Preguntas habituales sobre Servicios Públicos Locales.

### 1. A MODO DE INTRODUCCIÓN. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

En el derecho español ha sido tradicional la distinción consistente en diferenciar en la entera actividad administrativa en tres tipos: la policía, el fomento y el servicio público. Centraremos nuestra atención en la evolución y delimitación de esta última.

La heterogeneidad de las actividades que gozan y han gozado de tal denominación, tanto desde la perspectiva de su contenido como de las técnicas utilizadas, así como el carácter eminentemente contingente desde un punto de vista histórico de su alcance, han convertido en la actualidad en un lugar común la imposibilidad de establecer una definición global y omnicomprensiva del concepto de servicio público.

Sobre esta realidad ya de por sí versátil, dinámica y plural ha sobrevenido un período tanto de fuerte innovación tecnológica, que ha facilitado a los agentes económicos el acceso a técnicas e infraestructuras antaño desconocidas o de financiación desmedida, como de hegemonía de los principios liberales en el orden económico, que junto con la incorporación a nuestro ordenamiento de los principios e instituciones del derecho comunitario ha introducido mayores dosis de controversia y confusión. A pesar de la dificultad de la tarea, realizaremos una somera aproximación al significado y evolución del concepto «servicio público» desde su inicial formulación en el s. XIX hasta nuestros días.

La gradual pero progresiva e imparable asunción por el estado liberal, supuestamente mero regulador del orden económico y ajeno a su conformación, de la responsabilidad de la prestación tanto de servicios asistenciales como de servicios de contenido económico, consecuencia de los procesos de secularización y desamortización producidos durante el siglo XIX, y del desarrollo técnico debido a la industrialización emergente que necesitan la realización de grandes y novedosas infraestructuras que la iniciativa privada difícilmente podía asumir, obligan a efectuar regulaciones sectoriales, sin vocación generalizadora, que posibilitaban la ampliación de las intervenciones económicas y sociales del Estado. Sobre estas técnicas de organización y gestión sectorialmente concebidas se edificará la construcción de un nuevo edificio jurídico, que legitimará las nuevas funciones del Estado y por ende la posición del Estado respecto de la sociedad.

La denominada teoría clásica del servicio público, desarrollada en Francia en las postrimerías del s. XIX e inicios del s. XX, pretende convertir el servicio público en el elemento definitorio del derecho público, identificándolo con el conjunto de reglas sobre la organización y funcionamiento de aquellos, siendo el servicio público el criterio delimitador de la competencia jurisdiccional del contencioso-administrativo. Con ello se consagra un concepto amplio del servicio público identificado con cualesquiera actuación administrativa. La satisfacción de las necesidades de interés general se identifica con el servicio público y este con el régimen especial administrativo y con su fiscalización judicial.

Esta concepción amplia, omnicomprensiva del conjunto de la acción administrativa y su reconducción a la idea de la satisfacción del interés general, suponía una fuerte imprecisión de su contenido y de las técnicas de actuación que conllevaba. Por ello desde ciertos sectores, se pretende acotar su significado, distinguiendo entre funciones públicas que suponen el ejercicio de potestades dimanantes de la soberanía, imprescindibles para alcanzar los fines esenciales del Estado, que se articulan a través de actuaciones de contenido jurídico, y servicio público que se circunscribe a una actividad material, de prestación a disposición de los particulares, que satisface fines sociales indispensables en un momento determinado.

La primera gran crisis de esta noción primigenia del servicio público se produce con motivo de la acentuación del intervencionismo de los poderes públicos en la actividad económica, de forma que no solo se limitan a asumir como responsabilidad propia la prestación de una serie de actividades materiales a favor del conjunto de la colectividad, asumiendo su titularidad, sometiénolas a un régimen jurídico exorbitante del derecho común y gestionándolas mediante concesionario interpuesto, sino que participan directamente en la producción de bienes y servicios, a través de empresas industriales y mercantiles sujetas al derecho privado, mediante lo que se dio en denominar servicios públicos comerciales e industriales. Se rompía con la idea de que el interés general exigía su sometimiento a un régimen jurídico exorbitante, y que el servicio público definía la competencia del juez administrativo. Quebraba la noción clásica de servicio público, pero a diferencia de lo que ocurre en nuestros días, no por retraimiento de la actividad pública, ni por cuestionamiento a la baja del papel a desempeñar por el poder público en la conformación del orden social, sino porque aquella se intensificaba y desbordaba los clásicos cauces de actuación, y este se transformaba reclamando un protagonismo especial en dicha tarea. Se producía de esta forma una crisis dogmática de la institución pero en modo alguno una crisis material de la misma.

Una de las consecuencias más evidentes de la circunstancia de que el servicio público como noción y técnica de actuación se hubiere gestado en el seno del estado liberal, mediante la asunción a su pesar de responsabilidades económico-sociales, es la necesidad de proceder a declarar la publicación de unas actividades que inicialmente estaban entregadas para su satisfacción y provisión a la sociedad. De ahí la importancia de la «publicatio» que en el ámbito continental, fuertemente anclado en la convicción de que el interés general se identifica con el interés público y no con el interés común, va a configurarse como un instrumento de atribución de titularidad de la actividad a favor de la administración y su sustracción de la actividad de los

particulares. Sustracción no indiscriminada, sino únicamente de las prestaciones imprescindibles para el estado liberal burgués, puesto que la publicatio va a suponer, por un lado un título legitimador de la acción del poder público y, por otro un elemento de freno que impida una intervención pública generalizada. Esta técnica, descontextualizada respecto del modelo de estado en el que nace, va a pervivir hasta nuestros días.

El resquebrajamiento de la idea clásica del servicio público como la clave de bóveda de todo el derecho administrativo, no supone la desaparición del concepto de servicio público, ni de la conciencia de la existencia de prestaciones cuya responsabilidad corresponde en todo caso a los poderes públicos, ni el retraimiento de la actuación económica de estos. Al contrario, coincide con la transformación del estado liberal de derecho en un estado social de derecho, con expresa responsabilidad constitucionalmente reconocida en la conformación del orden social mediante una actuación positiva. En el estado social la asunción por los poderes públicos de parcelas sociales de actividad no es tanto un objetivo, sino un presupuesto estructural de forma que predomina una noción abstracta y finalista de servicio público, siendo servicio público lo que afecta a la colectividad y a ella tiene por destinataria.

El tradicional papel desempeñado por el «servicio público» como concepto y técnica habilitadora de la actuación pública va a dejar de tener importancia, para un importante sector doctrinal, puesto que el Estado social por sí mismo atribuye al Estado un título de intervención general y, como consecuencia de ello, proponen su superación. No compartimos esta tesis y consideramos más adecuada aquella que entiende que la Constitución atribuye a la Administración una función servicial de los intereses generales pero no implica título legitimador abstracto de cualquier potestad, sino solo la delimitación de su perfil institucional. La Constitución, en el estado social es una guía finalista de la intervención de los poderes públicos pero no conlleva una atribución directa e incondicionada de potestad y competencia. Otra interpretación supondría desconocer el papel del legislador y el principio de legalidad. La publicatio como técnica de atribución concreta de responsabilidad a favor del poder público va a mantener su operatividad si bien va a relativizar su papel, puesto que no va a suponer la atribución de un régimen de monopolio a favor de la Administración, pero si va a suponer que este asume la garantía de su prestación.

La última crisis del concepto de servicio público se ha planteado en un contexto radicalmente diferente a la anterior, en un marco de retraimiento de la acción de los poderes públicos. En plena crisis del estado social, de reivindicación de la «devolución de poderes» a la sociedad, se plantea tanto la idoneidad del concepto de servicio público, considerando los sectores más ideologizados que el mercado por su propia dinámica proveerá las necesidades sociales, como la adecuación de las técnicas clásicas de servicio público a las nuevas realidades sociales. Desechada mayoritariamente la primera opción, la cuestión radica en definir desde un punto de vista técnico jurídico un concepto de servicio público que permita definir cuales son las prestaciones públicas que deben satisfacerse, cuales son los instrumentos jurídicos necesarios para que se satisfagan, de acuerdo con los clásicos principios caracterizadores del servicio, igualdad, continuidad y regularidad, y cual será el papel a desempeñar por los poderes públicos y los particulares en su prestación.

En la actualidad, en un momento de puesta en valor de principios relacionados con la competitividad, la flexibilidad y la primacía del mercado, que convive con una crisis de las prestaciones públicas destinadas a la satisfacción de las necesidades básicas como consecuencia de su éxito, de forma que hoy no se duda de la extensión de determinadas prestaciones al conjunto de la sociedad sino de la capacidad organizativa y financiera de la administración para satisfacer unas demandas que trascienden la mera universalidad y que exigen calidad y diversificación, la noción de los servicios públicos compartidos o concurrentes proporciona una adecuada cobertura dogmática, para afrontar la nueva crisis del servicio público.

Crisis del servicio público que para ciertos sectores doctrinales, supone una crisis institucional de forma que deviene en una etiqueta que no responde a una realidad objetiva ni a un estatuto jurídico preciso e, incluso y sobre todo, una crisis material de forma que proceden a expedir su acta de defunción, afirmando incluso la expresa incompatibilidad entre libertades públicas y el servicio público. El Tribunal Constitucional español ha rechazado esta última apreciación, considerando que no existe contradicción alguna entre dichos términos, si bien ha condicionado la declaración de una actividad como servicio público a la existencia de justificaciones concretas de interés público debiendo ponderarse debidamente y garantizar los derechos fundamentales sin que puedan utilizarse para imponer a los ciudadanos restricciones innecesarias.

Sobre este panorama incide la aplicación del derecho comunitario que persigue la liberalización de todas las actividades de contenido económico y que solo las regula una vez liberalizadas cuando son declaradas servicios de interés general. Los clásicos servicios públicos con contenido económico son considerados antieconómicos y anticompetitivos, y una vez liberalizados las autoridades los consideran servicios de interés general y por ello los someten a obligaciones específicas de servicio público.

Por nuestra parte, las nuevas circunstancias económicas y sociales, la emergencia de nuevos valores y de una realidad material y tecnológica diferente, así como la constitución de principios, valores y derechos y libertades públicas, junto con la incorporación de nuestro ordenamiento al comunitario con las prioridades que le informan, suponen una clara modulación de los elementos institucionales y de las técnicas clásicas de prestación, asunción exclusiva de la titularidad y gestión directa o indirecta de las mismas, pero no tiene que afectar indefectiblemente a su contenido material. Como ha resaltado SOSA WAGNER.

*«Los elementos clásicos del viejo servicio público permanecen: la necesidad innegable de atender a las necesidades de las personas más desfavorecidas o de los territorios más alejados; la intensa presencia de la Administración que es inevitable porque debe vigilar que efectivamente todas las personas se beneficien a precios razonables, que pueden estar cerca de sus posibilidades de la prestación del servicio. El servicio público, ni se crea, ni se destruye, simplemente se transforma».*

Por ello nos parece adecuada la definición de servicio público planteada por GIMENO FELIU.

*«La calificación de servicio público debe recaer sobre actividades económicas o sociales que sean prestadas de una manera continua y regular por una organización, destinada a aportar una utilidad; y que por ser público, dicha actividad o servicio debe ser gestionado en nombre de la colectividad y ofrecido a la misma. No obstante, debemos continuar y constatar que con esta aproximación se engloban dos distintas concepciones de servicio público: una, por la que la titularidad de esa actividad o servicio recae en una Administración Pública y otra, en la que lo importante es la prestación de la actividad bajo un régimen jurídico exorbitante, sin importar la titularidad»*

## 2. LA INICIATIVA ECONOMICA LOCAL TRAS LA LEY 27/2013

En lógico desarrollo del artículo 128.1 CE el artículo 86.1 LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, ratifica la habilitación a favor de los entes locales para ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas condicionándola a la garantía del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. Para ello en el expediente acreditativo de la oportunidad y conveniencia de la actividad deberá justificarse que no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y contendrá un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, así como la rentabilidad y los efectos sobre la concurrencia empresarial. Con esta previsión, que debiera predicarse de todas las Administraciones Públicas y no solo de las locales, bien podría entenderse que se reaviva el viejo principio de subsidiariedad de la actividad económica de la Administración, difícilmente compatible con el dictado del artículo 128.2 CE, o bien por el contrario que se limita a dar concreción al concepto indeterminado de «conveniencia y oportunidad».

Junto a ello debe destacarse la nueva redacción del artículo 25.1 LRBRL que circunscribe la posible realización de actividades por los municipios al ámbito de sus competencias, de forma que la realización de actividades propias de la iniciativa económica local fuera del ámbito de sus competencias propias o atribuidas por delegación, en su caso, se desarrollará en el marco de lo establecido en el artículo 7.3 de la LRBRL.



En todo caso la nueva redacción del artículo 86.1 LBRL, con la expresa derogación del artículo 86.2, dota de específica sustantividad a la iniciativa económica local respecto de los servicios públicos de forma que serán todas aquellas actividades con contenido económico que no se encuentren expresamente atribuidos por una ley a la responsabilidad de la entidad local. Esta iniciativa deberá realizarse en todo caso en régimen de libre competencia, sin ejercicio de prerrogativa alguna, siendo la entidad local un mero agente del mercado correspondiente. En sentido se manifiesta, acertadamente, el artículo 198 RBASO:

«El ejercicio de actividades económicas por las entidades locales, en régimen de concurrencia, podrá tener por objeto cualquier actividad que sea de interés público apreciado por el Pleno de la Corporación y se realizará con respeto de las reglas de la economía de mercado y sin perjuicio de la necesaria coordinación con las políticas económicas de las demás Administraciones Públicas».

Y en ese sentido debe interpretarse el artículo 96 TRRL que parecía posibilitar el ejercicio de la iniciativa económica local excluyendo la concurrencia, circunstancia esta que como observamos no es posible.

Las consecuencias organizativas de esta sustantivización de la iniciativa económica local no es otra que solo podrá realizarse mediante instrumentos de carácter empresarial, de naturaleza mercantil, no pudiendo utilizarse las formas previstas para la gestión directa de los servicios públicos, ni irrogarse una actitud monopolística o de supremacía en el sector. En concreto el artículo 199 del RBASO establece que su ejercicio podrá organizarse por medio de sociedad mercantil de capital público o mixto o por sociedad cooperativa. Por ello el artículo 95.1 TRRL que podía inducir a considerar que las iniciativas económicas podían ser gestionadas mediante cualesquiera modalidad de gestión de servicio público, debe ser interpretada de forma restrictiva, refiriéndola únicamente a las actividades de contenido económico que sean subsumibles en la categoría de servicio público local, a la que haremos referencia.

El procedimiento para su ejercicio está regulado en los artículos 202 a 204 RBASO, que debidamente adaptado a las nuevas prescripciones de la LRSAL, en esencia dispone lo siguiente:

- a) Tramitación de un procedimiento previo acreditativo de conveniencia y oportunidad. En esencia es el esquema tipo del procedimiento previsto para la creación de los servicios públicos.
- b) Con carácter previo designación de una Comisión de estudio compuesta por miembros de la Corporación y personal técnico encargada de elaborar la memoria justificativa de la oportunidad y conveniencia.
- c) Contenido de la Memoria. Deberá contener además del establecido en el artículo 204 RBASO, un análisis de mercado relativo a la oferta, demanda, rentabilidad y efectos sobre la concurrencia empresarial.
- d) Aprobación inicial de la memoria por el Pleno y publicación en el BOA por plazo no inferior a 1 mes.
- e) Aprobación definitiva por el Pleno por mayoría simple.

### 3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Frente a la identificación en la esfera estatal del servicio público con aquellas actividades prestacionales cuya titularidad ha sido reservada como propia de la Administración mediante ley, excluyendo con ello la iniciativa de los particulares, ha sido tradicional en el derecho local español la identificación del servicio público, entendido como actividad prestacional de carácter técnico o material de las entidades locales, con la mera atribución de competencia. De forma que se ha entendido que dichas actividades prestacionales tenían la consideración de servicio público si la entidad local actuaba en el ámbito de su competencia. La preceptiva «publicatio» de la actividad se realizaba mediante la atribución de competencia, no mediante la estricta atribución de titularidad y por ende de reserva.

Así parecía desprenderse de la originaria redacción de los artículos 25.1 y 2 y 85.1 de la LRBRL que tras habilitar a los municipios a promover toda clase de actividades y servicios, en el ámbito de sus competencias, y establecer un listado de materias en las que, en todo caso, debieran ejercer competencias, definía los servicios públicos como aquellos tendentes a la consecución de los fines de competencia de las entidades locales. La «publicatio» se produciría con la mera atribución competencial o por el establecimiento de un listado de servicios mínimos obligatorios en el artículo 26.1 de la LRBRL. La reserva de actividades y servicios esenciales a favor de las entidades locales prevista en el artículo 86.3 LBRL, no atribuiría titularidad a favor de las entidades locales, que derivaría del artículo 25.2 o del artículo 26, sino que habilitaría para su realización en régimen de monopolio.

La reforma de la LRBRL realizada mediante la Ley 57/2003, de 26 de noviembre, que al definir los servicios públicos locales eliminó cualquier referencia a los fines, pretendió introducir claridad en el confuso concepto, iniciando un proceso de deslinde del servicio público de la competencia, que tras la LRSAL podemos considerar inconcluso e insuficiente. Frente a la redacción inicial por la que cualquier actividad que tendiera a la consecución de los fines señalados como competencia local tenía la consideración de servicio público, en la redacción actual, se deduce que, circunscrito al ámbito de las competencias locales, los servicios públicos solo son una técnica concreta y específica de actuación administrativa.

Partiendo de una concepción de la categoría del servicio público como «aquella actividad prestacional de interés general cuya titularidad ha sido asumida por las entidades locales para su prestación de acuerdo con los principios de asequibilidad, igualdad, continuidad y calidad» (TORNOS MAS), tendrán en todo caso la consideración de servicios públicos locales aquellas actividades cuya titularidad es expresamente atribuida a las entidades locales por los artículos 26 y 86.3 LBRL, sea mediante la obligatoriedad de prestación de una serie de servicios mínimos o mediante la reserva de unas actividades a favor de las entidades locales. Junto a ello, en el marco de lo que disponga la legislación sectorial correspondiente en desarrollo de las materias sobre las que en todo caso el municipio tendrá competencias propias de conformidad con el artículo 25.2 LRBRL o atribuidas por delegación en virtud del artículo 27 de la misma, si concurren circunstancias de interés general que exijan garantizar unas determinadas condiciones de asequibilidad, continuidad y calidad podrán crearse nuevos servicios públicos locales, que en modo alguno podrá excluir la concurrencia empresarial o someter a una especial la reglamentación la posible actividad de los particulares que garantice que la prestación alcanzará a todos los ciudadanos.

En todo caso debe establecerse una «publicatio» de la actividad o servicio que bien conllevará la titularidad de la misma y por ende su reserva a favor de la entidad local, por mor de los mencionados artículos 26.1 y 86.3 LBRL, o bien la atribución de una expresa responsabilidad, en virtud de lo establecido en los artículos 25.2 y 27 LRBRL. En el primer supuesto conllevará la posible exclusión de la libre iniciativa económica privada y en el segundo de realizarse deberá hacerlo siempre en régimen de libre concurrencia.

Para el efectivo establecimiento del servicio público local, en todo caso, será necesario tramitar un procedimiento acreditativo de su oportunidad y conveniencia, incluso en los supuestos de servicios mínimos obligatorios, similar al tramitado para la realización de la iniciativa económica local, tal y como se desprende del artículo 214 del RBASO y de la jurisprudencia del TS. La memoria justificativa que debe elaborar la comisión especial de estudio deberá especificar la forma de gestión del servicio, las tarifas a percibir, el anteproyecto de las obras e instalaciones necesarias para la implantación de la actividad, entre otros extremos.

### 4. EN PARTICULAR LOS SERVICIOS RESERVADOS: SU POSIBLE MONOPOLIZACIÓN

El artículo 86.3 LRBRL declara la reserva a favor de las entidades locales del abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, de la recogida, tratamiento y aprovechamiento de los residuos, del transporte público y del transporte público de viajeros. Asimismo prevé que esa lista pueda verse incrementada por la legislación sectorial que pueda dictarse por el Estado o las Comunidades Autónomas.

Las consecuencias de esta reserva no es otra que la atribución de la titularidad de dichas actividades o servicios a favor de las entidades locales, a través de la denominada «publicatio» estricta, sin que conlleve por si misma la exclusión de la iniciativa privada, por lo que inicialmente podrán prestarse en régimen de concurrencia con los particulares.

Para que dicha exclusión se produzca será necesaria además de la tramitación del correspondiente expediente acreditativo de su oportunidad y conveniencia, con expresa justificación de los motivos que la sustentan y determinación de la forma de gestión del servicio, y del correspondiente acuerdo del Pleno de la entidad local, que de conformidad con el artículo 47.2.k de la LRBRLL será adoptado por mayoría absoluta, la aprobación por el órgano competente de la C.A, previa la emisión de informe de la autoridad de competencia correspondiente. En todo caso la resolución del órgano de la CA que, en virtud de la LALA y del RBASO será el Gobierno de Aragón, deberá analizar si concurren los supuestos que justifican el monopolio desde la perspectiva de las competencias autonómicas, se adoptará en el plazo de tres meses, previéndose en el artículo 227 RBASO que una vez transcurrido el mismo sin expreso pronunciamiento se entenderá aprobado por silencio administrativo.

El acuerdo de monopolización del servicio deberá contener la modalidad gestora del mismo, pudiendo realizarse por cualquiera de los modos de gestión de los servicios públicos locales, que a continuación analizaremos. En todo caso los informes emitidos por las distintas autoridades de competencia muestran su preferencia por la gestión indirecta en aras a favorecer un aumento en la eficiencia de la prestación.

Por último se plantea la cuestión de si es posible que servicios en su momento reservados a las entidades locales, como servicios los funerarios y los mercados municipales, y posteriormente liberalizados puedan volver a ser considerados como servicios públicos locales en virtud de la decisión que adopte cada municipio, en virtud del artículo 25.2 LBRL. Como con acierto afirma TORNOS MAS dado que el legislador ha querido expresamente eliminar un servicio publico y abrir totalmente su explotación al mercado, no es posible que un ente local preste dichos servicios como servicio publico.

## 5. LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La nueva redacción del artículo 85.2 LBRL condiciona con carácter general las formulas gestoras elegidas a la más sostenible y eficiente entre las previstas y establece limitaciones a la utilización de las modalidades de gestión directa consistente en entidad publica empresarial y sociedad mercantil local de capital íntegramente publico. En este sentido se prevé « *Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan mas sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b) para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión... A estos efectos se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas...*». Con ello se condiciona la discrecionalidad de la EL en la elección del modo gestor a la acreditación de su sostenibilidad y eficiencia y dentro de los modos de gestión directa se consideran preferentes las modalidades directas de prestación por la propia entidad o por organismo autónomo.

La memoria justificativa de la modalidad elegida tendrá el siguiente contenido:

—Evaluación de la eficiencia y de la sostenibilidad.

—Informes sobre el coste del servicio, rentabilidad económica y recuperación de la inversión, permitiendo con ello realizar la evaluación anterior.

—Memoria justificativa del asesoramiento recibido.

—Informe del interventor de la entidad local que valore la sostenibilidad financiera y la eficiencia de las propuestas planteadas, en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria. La sostenibilidad se referirá a la capacidad de dar cumplimiento a los compromisos de gastos presentes y futuros, dentro de los límites de deuda pública y déficit que establece la normativa de estabilidad presupuestaria y la legislación europea.

La obligación de utilización del modo gestor mas sostenible y eficiente condiciona asimismo los denominados procesos remunicipalizadores o de reinternalización de prestación de los servicios públicos, de forma que habrá que acreditar, en su caso, que la formula gestora que se pretenda resulta la mas sostenible y eficiente entre las posibles. Circunstancia esta altamente improbable en los supuestos en los que no al no haber finalizado el período de vigencia del contrato se proceda al rescate del servicio.

### 5.1 Gestión directa

Ha sido habitual en el derecho local español regular los medios instrumentales a través de los que se articula la actividad administrativa desde la perspectiva de los modos de gestión directa de los servicios públicos. La perdida de peso específico del servicio publico como técnica de actuación administrativa, con la consiguiente reducción de su sustantividad, inducirá en el futuro a regular y analizar dichos modos gestores desde la perspectiva del derecho de la organización administrativa, en concreto del sector publico institucional local.

El artículo 85.2, A de la LRBRLL enumera los distintos modos de gestión directa, estableciendo una preferencia por la gestión por la propia entidad o mediante organismo autónomo.

a) Gestión por la propia entidad.

Va a poder realizarse por las unidades administrativas integradas en la administración general de la entidad local o mediante la creación de un órgano específico en el seno de la organización de la entidad local, carente de personalidad jurídica propia.

Gestión indiferenciada. Se encuentra regulada en los artículo 85, 2,A, a) LRBRLL, artículo 206.2, a) LAL de Aragón y artículos 233 y 234 RBASO. Podemos destacar como rasgos generales:

La entidad local ejerce todos los poderes de gestión y dirección del servicio a través de sus órganos ordinarios. El Alcalde asume la dirección e impulso de los servicios y, en su caso delega en la Junta de Gobierno Local o en el Teniente de Alcalde.

La entidad local asume el riesgo generado por la gestión.

Desenvolvimiento de su actuación dentro del Presupuesto ordinario de la entidad local y sometimiento a la función interventora ordinaria y al control interno financiero y de eficacia.

Posible designación de Administrador del servicio, entre los funcionarios de la entidad local, sin facultades resolutorias ni de disposición de caudales.

b) Gestión mediante órgano especial de administración sin personificación.

No se encuentra prevista expresamente en la LRBRLL, pero se hace referencia a ella en el artículo 206 LALA y 235 a 238 RBASO. La organización especializada está integrada en el seno de la administración general de la entidad local, que asume el riesgo de la explotación del servicio.

Rasgos generales:

—La elección de esta modalidad corresponde al Pleno. El acuerdo de creación deberá regular aspectos orgánicos y de funcionamiento. Los Estatutos deberán ser aprobados siguiendo el régimen de aprobación de las Ordenanzas y Reglamentos.

—Organización supletoria: En ausencia de una organización específica se prevé en el RBASO con carácter supletorio la existencia de un Consejo de Administración y un Gerente.

—Consejo de Administración: Nombrado por el Pleno, no excederá de 5 miembros si el municipio tiene población inferior a 20.000 habitantes, ni de 9 si es superior o se trata de entidades supramunicipales. La mitad de sus miembros serán integrantes de la entidad local y el resto serán personas profesionalmente cualificadas. Ejerce las funciones de gobierno y dirección superior del servicio, sometido las directrices del Pleno.

—Gerente: Existencia potestativa. Designado por Presidente E.L. a propuesta del Consejo de Administración. Su relación con la entidad local estará sometida al derecho laboral, salvo en el supuesto que sea desempeñado por funcionario de la propia entidad local. Se establece como requisito para su desempeño contar con la capacitación profesional adecuada y ejerce las funciones de cumplir los acuerdos del Consejo Administración y la dirección de los servicios. Carece de potestad resolutoria.

—Personal: Laboral o funcionario de la E.L., si bien la nueva redacción del artículo 92.2 LRBRL establece que con carácter general los puestos de trabajo en la administración local serán desempeñados por personal funcionario.

—Presupuesto: Contará con una Sección propia en el Presupuesto E.L., compuesta por tasas y precios públicos y subvenciones y auxilios.

—La Función interventora, control de eficacia y financiero será realizado por la Intervención de la entidad local.

## 5.2 Organismos Autónomos

Su deficiente regulación positiva se encuentra en los artículos 85, 85 bis, y D.T. 3ª LRBRL, en los artículos 81 a 83 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en el artículo 208 LALA y en los artículos 239 a 246 RBASO. En concreto la LRBRL realiza una breve regulación sobre una serie de especificidades de los organismos autónomos locales y remite el resto de su normación a la LOFAGE. El problema surge con la derogación de esta Ley llevada a cabo por D. Derogatoria Única de la LRJSP, que ha provocado un vacío normativo a ocupar por las leyes autonómicas o los ROF de las EELL. Solo con carácter supletorio, en defecto de normativa autonómica o local, serán de aplicación los artículos 98 a 102 LRJSP en relación con los organismos públicos, dado que no tienen naturaleza básica.

Tal y como dispone el artículo 3 LRSJP los organismos autónomos forman parte del sector público institucional, y tienen condición de Administración Pública, y al igual que las entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles locales son entes instrumentales de la entidad local matriz. Se encuentran encuadradas dentro de la tipología de organismos públicos, caracterizados por las notas de la dependencia y de la instrumentalidad. En todo caso son entidades de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que circunscriben sus actividades y servicios a los de naturaleza administrativa, no susceptibles de contraprestación económica, en especial de fomento, prestacionales, de servicio público u otras de contenido no económico de interés público local. Someten su actuación al derecho público.

Rasgos generales:

—El acuerdo de creación y adscripción a Concejalía, Área o equivalente le corresponde al Pleno de la EL mediante mayoría simple, debiendo tramitarse de conformidad con el artículo 49 LBRL. Salvo que los estatutos prevean una duración determinada del organismo, el acuerdo sobre su extinción corresponderá al Pleno corporativo.

—Los Estatutos deberán regular, entre otros aspectos, los fines; órganos máximos de dirección, e indicación de actos que ponen fin vía administrativa; potestades administrativas; patrimonio y recursos económicos; régimen recursos humanos y contratación; régimen presupuestario, financiero y control eficacia conforme TRLHL.

—Organización: Como órgano de gobierno y dirección existirá un Consejo Rector cuya composición se realiza por los Estatutos. De conformidad con la Disposición Adicional duodécima, de la LRBRL en la redacción dada por la Ley 27/2013, una vez el Pleno de la Corporación Local proceda a su clasificación, en función de una serie de criterios, el número máximo de los miembros de los órganos superiores de gobierno o administración no podrá ser superior a 15, 12 o 9 miembros en según el grupo de clasificación al que correspondan.

El titular del máximo órgano de dirección será un funcionario de carrera o personal laboral de las AAPP o un profesional del sector privado, titulados superiores ambos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo supuesto. En los municipios de gran población tendrá la consideración de órgano directivo. El Secretario lo será el de la entidad local matriz en los municipios no comprendidos en el Título X LRBRL, y el órgano de apoyo al secretario de la Junta de Gobierno Local, sin perjuicio de delegación en otros funcionarios del Ayuntamiento, en los municipios de gran población.

—Hacienda: Los recursos económicos necesarios para su financiación pueden proceder de bienes y valores de su patrimonio, productos y rentas de este, consignaciones previstas en el presupuesto de la E.L., donaciones, legados y otras aportaciones privadas. Así como de tasas, precios públicos y contribuciones especiales o concertación de operaciones de crédito. Deberá elaborarse anualmente un Presupuesto integrado en el Presupuesto general E.L., que no podrá contener aumentos de personal no autorizados por aquella, que integrará como ingresos los propios del organismo, computando las operaciones de crédito y tesorería, aprobadas por la EL, como carga financiera de esta.

—Personal: Podrá ser funcionario, laboral o eventual. La nueva redacción del artículo 92.2 LBRL pretende que con carácter general su personal sea funcionario. Las condiciones retributivas del personal a su servicio se establecerán de acuerdo con las normas aprobadas por Pleno o Junta de Gobierno de la E.L matriz, debiendo someterse en todo caso a los controles de evolución de gastos de personal y de gestión sobre recursos humanos por parte de los concejales de que dependan.

El artículo 103 bis de la LBRL incluye en la aprobación de la masa salarial del personal laboral del sector público local que deben aprobar cada año las Corporaciones Locales, a los organismos autónomos.

—Patrimonio: Contará con patrimonio propio y con bienes adscritos por parte de la entidad local matriz. Los bienes propios deberán inscribirse en el Registro de la Propiedad a nombre del Organismo Autónomo con indicación de la EL de la que dependan. El Inventario de Bienes y Derechos debe remitirse anualmente a la concejalía de que dependan.

—Contratación: Tienen la consideración como Administración Pública a efectos contractuales, por lo que resulta de aplicación plena la LCSP. En todo caso será necesario la autorización de la concejalía a la que se encuentre adscrito para contratar en cuantías superiores a las fijadas por aquella.

—Las funciones de control interno respecto de su gestión económica, en sus modalidades de función interventora, control financiero, incluida la auditoría de cuentas y función de eficacia se ejercerá con la extensión y efectos que se determina respecto de las entidades locales.

## 5.3 Entidades Públicas Empresariales

Se encuentran reguladas en el artículo 85.1 y 85 bis LRBRL. Al igual que sucede con los organismos autónomos la LRBRL se limita a establecer una serie de especificidades sobre las entidades públicas empresariales y remite el grueso de su régimen jurídico a lo establecido en la LOFAGE. Tras la aprobación y entrada en vigor de la LRJSP el problema creado consiste en que la Disposición final decimocuarta de esta no otorga carácter básico a los preceptos del Capítulo III del Título II, relativo a los organismos públicos, y su Disposición Derogatoria única deroga íntegramente la LOFAGE, de forma que se produce un claro vacío normativo. Al igual que sucede con los organismos autónomos corresponde colmar el mismo a la legislación autonómica o a los reglamentos de organización de las entidades locales. Supletoriamente podría aplicarse lo establecido en los artículos 103 a 108 LRJSP, previstos para las entidades públicas empresariales dependientes de la AGE.

De conformidad con el artículo 2.2, a) de la Ley 40/2015 son integrantes del sector público institucional, y de conformidad con el artículo 3.3 LRJSP tienen la consideración de Administración Pública. En todo caso son organismos públicos, cuya actividad consiste en parte en el ejercicio de potestades autoritarias y en otra parte en el desempeño de actividades típicamente empresariales. Se les encomienda la realización de actividades presionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación económica. La LRJSP delimita con un mayor grado de detalle la naturaleza jurídica de estas entidades al establecer que se financien mayoritariamente con «ingresos de mercado».

Comparten con los organismos autónomos las notas de dependencia e instrumentalidad de la entidad local matriz.

En relación con su régimen jurídico la regla general es la sumisión al derecho privado, salvo en la formación de la voluntad de sus órganos, el ejercicio de potestades administrativas que tenga atribuidas, régimen presupuestario y contable, y determinadas modulaciones del régimen contractual y patrimonial, que se regirá por el derecho público.

Rasgos generales:

—Creación, modificación y supresión: Corresponde al Pleno que aprueba los Estatutos, previa tramitación de expediente acreditativo de la oportunidad y conveniencia previsto en el artículo 86.1 LRBRL.

—De conformidad con lo establecido en el artículo 82.2, A) LRBRL, solo podrá hacerse uso de esta forma gestora cuando quede acreditado mediante memoria justificativa que resulta más sostenible y eficiente que las formas gestoras directas anteriormente estudiadas. Para ello deberán tenerse en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. En el mencionado expediente acreditativo de la oportunidad y conveniencia de su constitución habrá de justificarse que no conlleva riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Deben ser adscritos a una Concejalía, Área o equivalente, e incluso pueden serlo de un organismo autónomo.

—Los Estatutos deben contener idénticas determinaciones que los de los OOAA, si bien deben especificarse los órganos a los que se atribuye el ejercicio de potestades administrativas.

—Régimen organizativo: Existencia preceptiva de un Consejo de Administración, cuya composición se debe prever en los Estatutos. La secretaría se atribuirá a un funcionario del Grupo A, que ejercerá la fe pública y el asesoramiento legal. Se establecen idénticas previsiones que en los organismos autónomos respecto de los requisitos para el nombramiento del Gerente a las que nos remitimos. En todo caso serán de aplicación las limitaciones respecto al número de sus miembros establecidas en la Disposición Adicional Duodécima de la LRBRL, en la redacción dada por la Ley 27/2003, anteriormente mencionada.

—Personal: Como regla general, se somete al derecho laboral. Si bien es posible la adscripción de personal, laboral o funcionario de la E.L. matriz. El ejercicio de las funciones públicas de autoridad deben ser realizadas por funcionarios, tal y como se deduce de la remisión que el artículo 85 LRBRL realiza al artículo 9 del EBEP. Respecto del régimen retributivo y el control de gasto de personal y gestión de recursos humanos se establecen idénticas previsiones que las realizadas respecto de los OOAA. Asimismo el artículo 103 bis de la LRBRL incluye al personal laboral de las entidades públicas empresariales dentro de la aprobación de la masa salarial del personal laboral del sector público local de cada corporación local.

—Contratación: De conformidad con el artículo 3 de la LCSP, las entidades públicas y los organismos asimilados dependientes de las entidades locales si se financian mayoritariamente con ingresos de mercado no tendrán la consideración de Administraciones Públicas, teniendo la consideración de poder adjudicador. Si a pesar de su denominación no fuese así, tendrán la consideración de Administraciones Públicas. Al igual que en los organismos autónomos será necesaria la autorización de la Concejalía de la que dependan si se superan unos determinados límites.

—Patrimonio: Puede estar integrado por bienes y derechos propios o adscritos por la entidad local matriz. Su régimen será similar al de los organismos autónomos.

—Presupuesto y gestión financiera: Contarán con un presupuesto propio integrado en el general de la E.L. Los Estatutos han de determinar los recursos económicos, régimen presupuestario, económico-financiero, contabilidad, intervención, control financiero a cargo del interventor E.L. No obstante debe recordarse lo dicho con motivo de los OOAA y por ende de la nueva redacción del artículo 213 del TRLHL. Deben financiarse con los ingresos procedentes de sus actividades y productos y rentas de su patrimonio, solo cuando así lo prevean los Estatutos podrán financiarse con cargo a transferencias de los Presupuestos de la E.L.

Aplicación de las reglas de las sociedades mercantiles de capital íntegramente público, en aplicación de la D.T. 2ª de la Ley 57/2003.

#### **5.4. Sociedad mercantil local con capital íntegramente público**

Su regulación positiva se encuentra en el artículo 85.2, A) y 85 ter LRBRL.; artículo 209 LAL de Aragón; artículos 247 a 262 RBASO; y en el R.D. Leg. 1/2010, TRLSC., Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, modificado por la Ley 31/2014, de 3 de diciembre.

Nos encontramos ante sociedades mercantiles, de único o varios socios, que en sus relaciones con terceros actúan con sujeción al derecho privado, pero que internamente son un mero instrumento de la Administración Local matriz que la controla por partida doble: desde una perspectiva jurídico-privada en su calidad de socio y jurídico-pública en cuanto titular del servicio o actividad económica. Someten su actuación íntegramente al derecho privado salvo las materias en las que les sean de aplicación la normativa, presupuestaria, contable, de control financiero, de control eficacia y contratación.

La Ley 57/2003 introdujo la posibilidad de que el capital fuese aportado íntegramente por la entidad local o por un ente público dependiente de ella, como pueden ser OOAA y EPE. La Disposición Final Primera del recientemente derogado TRLCSP posibilitó que su capital social sea titularidad de diversas Administraciones Públicas, incluso de distinto nivel territorial, manteniéndose la mayoría de la E.L. y los fines locales de la sociedad. Por su parte la Disposición Adicional novena de la LRBRL, tras la Ley 23/2013, establece, entre otras previsiones, que los organismos o entidades dependientes de las entidades locales no podrán participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, poniendo coto con ello a las denominadas sociedades de segundo nivel.

De conformidad con el artículo 85.2 LRBRL deberán adoptar una de las formas societarias previstas en el Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el RDL 1/2010, de 2 de julio, y en la escritura de constitución constará el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad. El RDL 1/2010, TR de la LSC, las clasifica en sociedades de responsabilidad limitada, sociedades anónimas y comanditarias. No cabe la «Sociedad Nueva Empresa» dado que solo podrán ser integradas personas físicas.

La constitución de estas sociedades podrá realizarse mediante fundación por la propia entidad, que podrá ser simultánea, en todo caso en las sociedades de responsabilidad limitada y si la corporación local o ente público de la misma son único socio fundador, o bien sucesiva si la fundan diversas Administraciones Públicas. Asimismo podrá constituirse por adquisición de todas las acciones o participaciones de sociedades preexistentes, ya sean de capital íntegramente privado o de capital mixto.

Con carácter previo a su creación la E.L. deberá tramitar un expediente que acredite la oportunidad y conveniencia del servicio de contenido económico o de la actividad económica, previsto en los artículos 86.1 LRBRL, 205 LALA y 202-205 RBASO, al que ya hemos referenciado, en el que



deberá acreditarse su sostenibilidad y eficiencia respecto del resto de modalidades directas de gestión. Corresponde al Pleno aprobar dichos extremos, así como el acuerdo de constitución de la sociedad mercantil.

La escritura de constitución deberá hacer constar el objeto social, el capital aportado, la forma de designación y funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración y los estatutos sociales. Deberá inscribirse en el Registro Mercantil en el plazo de dos meses desde su otorgamiento.

Los Estatutos han de contemplar la regulación de la denominación de la sociedad, el objeto social, la duración de la sociedad, el domicilio social, el capital social, y los órganos de administración y funcionamiento de la Junta General.

Las formas societarias a adoptar podrán ser la Sociedad Anónima y la Sociedad Responsabilidad limitada. No será posible utilizar la forma de Sociedad Comanditaria por acciones ya que, en virtud del artículo 1.4 TRLSC uno de los socios deberá responder personalmente de las deudas sociales en su calidad de socio colectivo. La determinación de una u otra fórmula societaria se adoptará en base a criterios como la mayor o menor flexibilidad del régimen jurídico tanto respecto de la configuración de la organización como respecto de los aspectos económicos.

En relación con los órganos sociales, el artículo 85 ter LRBRL supone el establecimiento de unos mínimos requisitos, de forma que se prevé la existencia de una Junta General y de un Consejo de Administración. En consecuencia, los estatutos sociales serán la norma reguladora de cuantos aspectos hagan referencia a la forma de integración y funcionamiento de los órganos sociales. No obstante entiendo que en los supuestos en que la totalidad del capital social sea titularidad de una misma entidad local, será de aplicación las previsiones del RBASO por la que se establece una organización necesaria de la sociedad, integrada por Junta General, Consejo de Administración y Gerente, constituyéndose el Pleno corporativo en Junta General.

El personal al servicio de la sociedad mantendrá con esta una relación de carácter laboral, sometida a la jurisdicción social. La incorporación de funcionarios de la E.L. que vinieren prestando el servicio supone su pase a la situación administrativa de excedencia voluntaria. En todo caso el personal contratado por la sociedad, sometido al derecho laboral, deberá ser seleccionado mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad. El artículo 103.2 LBRL incluye al personal laboral de las sociedades mercantiles locales dentro del acuerdo que sobre masa salarial del personal laboral del sector público local debe aprobar anualmente cada Corporación local.

El capital de la sociedad estará dividido en acciones en las S.A. y en participaciones sociales en las S.L. Ha de estar íntegramente suscrito por la E.L. o ente público dependiente, y según el artículo 248.3 RBASO íntegramente desembolsado en el momento de su constitución, interpretándose por la doctrina que este requisito ha sido eliminado por la LRBRL, siendo de aplicación lo establecido en los artículos 78 y 79 TRLSC, por los que en las S.L. debe ser desembolsado el 100%, en todo caso, y en las S.A. al menos el 25%. No pueden transmitirse las acciones salvo para transformar la sociedad en sociedad de capital parcialmente público.

La aportación puede ser en dinero efectivo, o de bienes o en derechos no dinerarios susceptibles de valoración económica. En este último caso lo habitual es que se realice a título de propiedad, salvo que expresamente se estipule de otro modo. Así pueden constituirse derechos reales administrativos y derechos concesionales de aprovechamiento sobre bienes de dominio público previa valoración conforme al artículo 67 TRLSC, o aportarse bienes patrimoniales de la E.L., previa valoración conforme a la legislación mercantil, siendo directa en todo caso dicha aportación. (Artículo 112 RBASO). En ningún supuesto pueden aportarse bienes de dominio público, siendo solo posible su adscripción para el cumplimiento de los fines de la sociedad, conservando su calificación jurídica, reteniendo la E.L. la titularidad y adquiriendo la sociedad solo facultades de uso y obligaciones de conservación y mantenimiento. SOSA WAGNER considera que el uso exclusivo de los bienes demaniales pueden ser considerados como aportaciones al capital social, trayendo a colación lo establecido en el artículo 214.2 del RSC y en la legislación mercantil.

Contratación: Tras la LCSP, las sociedades mercantiles locales podrán ser consideradas como poderes adjudicadores que no tienen la consideración de Administraciones Públicas, tal como establece el artículo 3.3, d) o como organismo, ente, o entidad del sector público que no tiene la consideración de Administración Pública ni de poder adjudicador, en función del cumplimiento o no de los requisitos establecidos en el artículo 3.3,d) LCSP.

La E.L. matriz o ente público dependiente de ella, titular del accionariado, puede utilizar la sociedad como medio propio, a través de los denominados encargos de ejecución ( Art. 259 RBASO), siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 32 LCSP.

Gestión económica: Los estados de previsión de ingresos y de gastos se integran en el presupuesto general de la E.L., y se elaborará anualmente un Programa de Actuaciones, Inversiones y financiación que se aprueba junto aquel constituyendo un anexo del mismo. Los administradores deben formular las cuentas en el plazo máximo de tres meses a contar desde el cierre del ejercicio social. Los auditores disponen de un mes para presentar su informe anual y deben ser aprobados conjuntamente por la Junta General dentro de los seis meses siguientes. Deben rendirse cuentas al Pleno de la E.L. en el mes de mayo siguiente al cierre del ejercicio económico.

El artículo 213 del TRLHL, tras la Ley 27/2003 y la LRSAL, establece que «se ejercerán en las entidades locales con la extensión y efectos que se determina en los artículos siguientes las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos, y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades locales que se determine reglamentariamente, y función de control de eficacia... Los órganos interventores de las entidades locales remitirán con carácter anual a la IGAE un informe resumen de los resultados de los citados controles realizados en cada ejercicio».

Con carácter general no pueden recibir de la E.L. compensaciones económicas, salvo que se les imponga obligaciones de servicio público que supongan desventaja respecto de las demás empresas del sector.

Disolución: El RBASO establece las causas de disolución, remitiéndose a las establecidas en la legislación mercantil, como puede ser el transcurso del plazo de duración si se preveía en los Estatutos, la terminación del objeto de la sociedad, la imposibilidad material de realizar el objeto social, junto con la específica de la supresión del servicio. En los casos de pérdidas que excedan de la mitad del capital social la Junta General en el plazo de dos meses desde que conozca la situación adoptará las medidas oportunas, lo que supone la convergencia con la normativa mercantil, que no prevé la disolución automática, sino que posibilita evitarla mediante el reintegro de ese patrimonio o la reducción de capital.

## 6. LA GESTIÓN INDIRECTA: LA INCIDENCIA DE LA NUEVA LCSP

La nueva LCSP, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, supone la supresión del denominado contrato de gestión de servicios públicos y de las modalidades que conllevaba. Podemos afirmar que formas contractuales de gestión indirecta, absolutamente consolidadas en nuestro ordenamiento jurídico, particularmente el local, tales como la concesión, la gestión interesada, el concierto y la sociedad de economía mixta, carecen de cobertura en nuestro ordenamiento jurídico. Con ello el legislador ha optado por la solución más traumática de las posibles con la supuesta pretensión de dar adecuada transposición de las Directivas 2014/23/UE y 24/2914/UE.

En este sentido la Disposición Derogatoria de la Ley resulta de plena aplicación en relación con las clásicas fórmulas contractuales de gestión de los servicios públicos. Supone la derogación de los artículos 180 ( concierto), 181 (gestión interesada) y 183 (sociedad de economía mixta) del R.D. 1098/2001, RGLCAP, y en el ámbito local la derogación del artículo 85.2, B de la LBRL, de forma que la denominada gestión indirecta no puede remitir a « las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos», tal y como se efectuaba en el mismo. Asimismo debemos entender derogado el artículo 104 y 105 TRRL, relativo a las sociedades de economía mixta, y los preceptos del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales, supervivientes a las sucesivas reformas, que regulen dichas fórmulas gestoras indirectas/contractuales.

Por último, en relación con la incidencia «explosiva» que la nueva LCSP tiene sobre la materia, resta resaltar que los artículos de la Ley Aragonesa de Administración Local y del Reglamento de Bienes, Obras y Servicios de las Entidades Locales de Aragón que regulan dichas formulas gestoras contravienen directamente la nueva regulación básica contractual.

No obstante a nuestro entender todo ello no conlleva la desaparición de nuestro ordenamiento jurídico de la categoría y de las técnicas propias del servicio público, como forma de actividad de la Administración. Como con acierto afirma MARTÍNEZ ALONSO CAMPS las actividades desarrolladas por una entidad publica local para satisfacer necesidades a los usuarios «*caracterizada, objetivamente, por venir constituida por prestaciones técnicas, configurada bajo criterios de generalidad e igualdad y en unas condiciones de continuidad y regularidad, y declarada por la legislación como servicio publico local o asumida por tal por la entidad en el ámbito de sus competencias*», permanecen. La LCSP reestructura, desde la perspectiva contractual, las formas de gestión indirecta de los mismos.

La gestión indirecta de los servicios públicos va a realizarse a través de la denominada concesión de servicios o del contrato de servicios en función de si efectúa o no la transferencia del denominado riesgo operacional al contratista, tal y como se desprende de la lectura conjunta de los artículos 15 y 17 LCSP.

La concesión de servicios, consistente en la encomienda a título oneroso a una o varias personas de la gestión de un servicio cuya gestión sea de titularidad o competencia de uno o varios poderes adjudicadores y cuya contraprestación consista bien en el derecho a explotar los servicios o bien en dicho derecho acompañado del percibir un precio, acoge dos objetos contractuales distintos, servicios públicos avalados por su correspondiente *publicatio* y actividades de servicio no publico. En ambos casos los principios que tradicionalmente han regido para los servicios públicos, tales como generalidad, igualdad, continuidad y regularidad, se trasladan al régimen jurídico de la concesión con la panoplia de prerrogativas que tradicionalmente ha conllevado, vinculando a la concesión de servicios, cuando esta versa sobre un servicio publico, el ejercicio de los poderes de policía y el posible secuestro o intervención del mismo. Si bien la LCSP no lo vincula expresamente a las concesiones de servicios que recaigan sobre servicios públicos entiendo que le resultan de aplicación las tradicionales prerrogativas de mantenimiento del equilibrio económico, la supresión del servicio por razones de interés publico y la inembargabilidad de los bienes afectos a la concesión, previstas con carácter general.

El plazo de duración de las concesiones de servicios no podrá exceder de 40 años si comprenden ejecución de obras y explotación de servicio; 25 años si tienen por objeto explotación de un servicio no sanitario; 10 años si comprenden solo la explotación de servicios sanitarios. Se prevé una posible ampliación en un 15% de su duración inicial en los supuestos restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

Por último, la D.A. vigésimo segunda de la LCSP prevé la posibilidad de adjudicación directa de contratos de concesión de servicios a sociedades de economía mixta siempre y cuando la elección del socio privado se haya llevado a cabo de acuerdo con lo establecido por la Ley para la adjudicación del contrato que se pretende. Si bien con ello no se recoge una definición de sociedad de economía mixta, puesto que la perspectiva adoptada por el legislador es meramente procedimental, de la nueva regulación se pueden deducir algunas novedades tales como que podrán ser creadas por cualquier ente del sector publico local, no solo por Administraciones y entidades publicas, y que para poder acogerse a esta posibilidad de adjudicación directa la aportación del capital publico ha de ser mayoritaria, lo que de facto convierte a las sociedades mixtas con participación pública minoritaria en inviabiles.

En los restantes supuestos en los que no se produzca la transferencia del riesgo operacional la gestión indirecta del servicio publico y de todas las prestaciones consistentes en el desarrollo de una actividad dirigida a la obtención de un resultado distinto de una obra o de un suministro se realizará a través del contrato de servicios. El artículo 312 LCSP prevé una específica regulación de lo que de forma un tanto elíptica denomina «*contratos de servicios que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía*», que pretende normar tanto los servicios públicos cuya gestión no trasladen el riesgo operacional al contratista como los servicios no públicos cuyo objeto consista en prestaciones a los ciudadanos en los que igualmente dicho riesgo no se traslade, de forma que en la regulación ordinaria de los contratos de servicios incrusta la panoplia de previsiones y prerrogativas tradicionalmente vinculadas al contrato de gestión de servicios públicos, tales como el establecimiento del régimen jurídico, la continuidad de la prestación, la inembargabilidad de los bienes, el posible secuestro o rescate y el poder de policía. Con independencia del acierto del legislador sobre la generalización de dichas prerrogativas a todos los servicios que conllevan prestaciones directas a los ciudadanos, es evidente que resultan de aplicación en los casos en que dichos servicios tengan la consideración de servicios públicos.

En todo caso el plazo de duración de los contratos de servicios, con independencia de quien sea su destinatario, tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluidas prórrogas, si bien es posible un plazo superior cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones relacionadas con el contrato que no sean susceptibles de utilización en el resto de la actividad productiva del contratista, siempre que sean un coste relevante en la prestación del servicio.

## 7. BREVE REFERENCIA A LOS SERVICIOS A LAS PERSONAS

Todo lo expuesto hace referencia a las actividades y servicios de las entidades locales de contenido económico, por lo que su regulación se encuentra informada por la búsqueda de un adecuado equilibrio entre la libertad de empresa del artículo 38 CE y el reconocimiento de la iniciativa publica en la actividad económica realizado en el artículo 128. CE. Junto a ellos las entidades locales prestan en el ámbito de sus competencias servicios en los que prima, no su contenido económico, sino el logro de la cohesión social, los denominados servicios públicos personales o de solidaridad, que salvo excepciones no se rigen por el principio de sometimiento a las reglas de la competencia. En la terminología comunitaria se trataría de servicios no económicos de interes general, que la Directiva 2014/27UE excluye del ámbito de aplicación de la normativa contractual.

Estos servicios, sanitarios, educativos y esencialmente en el ámbito local sociales, se desarrollan siempre en régimen de libre concurrencia, de forma que su prestación no puede excluir la realizada por los particulares. Se prestarán en el ámbito de las competencias locales, debiendo tramitarse en todo caso un expediente justificativo de su oportunidad y conveniencia, dado que los artículos 205 y 214 del RBASO no discriminan entre servicios de contenido económico y servicios personales, y su prestación podrá realizarse bien a través de los modos de gestión directa o indirecta analizados, o mediante la denominada acción concertada con entidades publicas o privadas sin animo de lucro.

En este ultimo supuesto resultará de aplicación la Ley de la C.A. de Aragón 11/2016 que posibilita la prestación indirecta de dichos servicios al margen de las reglas de contratación publica, estableciendo en su artículo 5 los procedimientos de concertación y los criterios de preferencia.

## 8. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

### 1. ¿Es posible que las entidades locales puedan desarrollar iniciativas económicas?

Si que cabe una actividad estrictamente económica de las entidades locales de dación de bienes al mercado que, en todo caso, deberá realizarse en regimen de libre concurrencia con la iniciativa privada, salvo que sea una actividad reservada, y deberá concurrir un interes publico que justifique su realización, supeditándose en todo caso al objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias.

Deberá realizarse en el ambito de las competencias locales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7.4 LBRL sobre el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

## 2. *¿Cuál es el procedimiento para realizar actividades económicas?*

Deberá tramitarse un procedimiento previo acreditativo de su conveniencia y oportunidad. En todo caso en el expediente habrá de justificarse que no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y demanda existente, a la rentabilidad y los posibles efectos de la actividad sobre la concurrencia empresarial.

Con carácter previo deberá constituirse una Comisión de estudio compuesta por miembros de la corporación y personal técnico, que elaborará una memoria justificativa en los términos expuestos y con el contenido previsto en el artículo 204 RBASO; la memoria será aprobada por el Pleno y sometida a información pública por el plazo no inferior a un mes. Finalmente será aprobada definitivamente por el Pleno.

## 3. *¿Cómo se realizan las actividades económicas?*

Sometidas a las leyes de mercado, sin recibir ayudas de los presupuestos municipales que supongan ventajas competitivas salvo obligaciones de servicio público que puedan imponerse, y sin utilizar prerrogativas públicas.

En todo caso se realizarán a través de sociedades mercantiles, tanto sociedades anónimas, como sociedades de responsabilidad limitada o cooperativas.

## 4. *¿Qué servicios públicos ha de prestar un Ayuntamiento?*

Los municipios pueden prestar en el ámbito de sus competencias los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

En todo caso, son titulares de los servicios previstos en el artículo 86.3 LRBRL y en el artículo 26 LRBRL. Asimismo podrán prestar servicios públicos en los términos que establezcan las leyes sectoriales que se aprueben en desarrollo de las previsiones del artículo 25.2 de LRBRL. En estos casos bien pueden proceder a su prestación en régimen de concurrencia con la iniciativa privada o a regular la actividad que puedan desarrollar los particulares.

## 5. *¿Cómo se clasifican los servicios públicos?*

a) En servicios públicos obligatorios que son los determinados como tales en el artículo 26 LRBRL y el artículo 44 LAL de Aragón en función de la población de los municipios, y los no obligatorios que son los no contenidos en dichas relaciones.

b) En servicios públicos reservados a favor de la entidad local, incluidos en el artículo 86.3 LRBRL ( Abastecimiento domiciliario y depuración de agua, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos y transporte público de viajeros) o así lo declare la legislación sectorial correspondiente, y servicios públicos no reservados.

Pueden ser obligatorios y no reservados, y todos los reservados tienen la consideración de obligatorios en función del tramo de población.

## 6. *¿Cómo se establecen los servicios públicos?*

Ha de tramitarse un expediente, similar al de la iniciativa económica, acreditativo de la oportunidad y conveniencia, que contenga una memoria justificativa del servicio, un proyecto de reglamento que determine el objeto, contenido, régimen jurídico y estatuto de los usuarios. El estatuto debe atribuir la titularidad del servicio a la entidad local y determinar las prestaciones a favor de los usuarios, sus derechos y obligaciones y formas de participación.

Salvo en los servicios reservados, tanto la aprobación inicial como la definitiva le corresponde por mayoría al Pleno de la corporación.

## 7. *¿Cómo se suprimen los servicios públicos?*

Los servicios públicos no obligatorios, podrán ser suprimidos por razones de interés público debidamente justificadas, mediante acuerdo del Pleno a iniciativa de los vecinos o de oficio. El procedimiento exige acuerdo inicial del Pleno, información pública por plazo no inferior a 30 días hábiles, audiencia a las asociaciones de vecinos y Administraciones concurrentes y acuerdo definitivo del Pleno, por mayoría simple.

Los servicios obligatorios tras la LRSAL no son susceptibles de ser dispensados, en el supuesto de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes. En todo caso podrán bien ser coordinados por las Diputaciones Provinciales o prestados mediante .mediante formulas de gestión compartidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.2 LRBR.

## 8. *¿Cuál es el régimen de prestación de los servicios públicos?*

Como regla general se prestan en régimen de libre concurrencia. Sólo los servicios reservados podrán ser prestados en régimen de libre competencia o de monopolio.

## 9. *¿Cómo se acuerda el monopolio de un servicio público reservado?*

Solo es posible en los servicios reservados por el artículo 86.3 LRBRL o en los que sean por la correspondiente legislación sectorial.

El procedimiento se describe en el artículo 205.4 de LAL y en el artículo 226 RBASO.

Deberá designarse por el Pleno una Comisión que elabore una memoria justificativa, formada por miembros de la corporación, personal técnico y representantes de los usuarios. En ella deberá justificarse la existencia de circunstancias de interés público excluyentes de la iniciativa privada, así como prever la forma de gestión, la necesidad de proceder a la expropiación de bienes y el proyecto de tarifas.

La Memoria será aprobada inicialmente por el Pleno y tras un período de información pública no inferior a 30 días, debe ser aprobada por el Pleno por mayoría absoluta. Tras ello deberá aprobarse por el Gobierno de Aragón en el plazo de tres meses.

## 10. *¿Cómo se gestionan los servicios públicos locales?*

Se pueden gestionar de forma directa o indirecta.

## 11. *¿Cuáles son los modos de gestión directa de los servicios públicos?*

- a) Gestión por la propia entidad, ya sea a través de sus órganos ordinarios o mediante órgano especial de administración sin personificación.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial.
- d) Sociedad mercantil con capital íntegramente local.



*12. ¿Cuándo se utilizan una u otra forma de gestión directa?*

De conformidad con el artículo 85.2 LRBRL los servicios públicos locales deberán gestionarse de la forma más sostenible y eficiente. Se establece una preferencia a favor de la gestión por la propia entidad o por organismo autónomo. La gestión mediante entidad pública empresarial o sociedad mercantil local, deberá acreditarse que resulta más sostenible y eficiente que el resto de modalidades de gestión directa.

En todo caso la forma de gestión deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, lo que conlleva que en dichos supuestos no podrá utilizarse la forma de sociedad mercantil local.

*13. ¿Cuáles son las formas de gestión indirecta de los servicios públicos?*

Tras la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la gestión indirecta se articulará a través del contrato de concesión de servicio o a través del contrato de servicios en función de si efectúa o no la transferencia del denominado riesgo operacional al contratista, tal y como se desprende de la lectura conjunta de los artículos 15 y 17 LCSP. El objeto del contrato, la gestión de un servicio público, no determina la modalidad a utilizar, el criterio delimitador es la transferencia o no del riesgo operacional.

Si la concesión de servicios o el contrato de servicios se refiere a un servicio público previamente deberá establecerse el régimen jurídico, especificando expresamente la asunción como propia de la entidad de la actividad, determinar el alcance de la prestaciones y regular los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo de la prestación.

Si bien no se regula de forma sustantiva la D.A. vigésimo segunda de la LCSP prevé la posibilidad de adjudicación directa de contratos de concesión de servicios a sociedades de economía mixta siempre y cuando la elección del socio privado se haya llevado a cabo de acuerdo con lo establecido por la Ley para la adjudicación del contrato que se pretende. Para poder acogerse a esta posibilidad de adjudicación directa la aportación del capital público ha de ser mayoritaria.

*14. ¿Qué contenido han de tener los distintos modos de gestión indirecta?*

Han de tener contenido económico, susceptible de ser explotado por particulares. Se excluyen los servicios que impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos.

*15. ¿Qué prerrogativas se reserva la entidad local?*

En la gestión de servicios públicos mediante contrato de concesión de servicios o mediante contrato de servicios la entidad local ejerce los poderes policía que aseguren la buena marcha del servicio, y pudiendo proceder al secuestro o intervención, al rescate o a la supresión del mismo por razones de interés público, en los supuestos previstos legalmente.

En todo caso el rescate requerirá acreditar que la gestión directa es más eficaz y eficiente que la gestión contractual.

*16. ¿Qué obligaciones adquiere el contratista con la entidad local?*

Prestar el servicio con la continuidad convenida y regularidad, mediante el abono en su caso de la contraprestación económica fijada; garantizar el acceso a los ciudadanos en las condiciones establecidas; cuidar el buen orden del servicio; indemnizar a terceros por daños causados por el funcionamiento del servicio, salvo por causas imputables a la Administración; respetar el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad.

*17. ¿Es posible concertar servicios sociales al margen de estas fórmulas gestoras?*

Los servicios a las personas, entre ellos los sociales, siempre se realizarán en régimen de libre concurrencia y podrán gestionarse por las formas de gestión directa e indirecta descritos o articularse a través de la denominada acción concertada regulada por la Ley 11/2016 de la C.A. de Aragón.

**CAPÍTULO 13**

**RECURSOS HUMANOS**



## 13. Recursos humanos

*Amelia Molina Guimerá*

*Secretaria-Interventora del Servicio Cuarto Espacio*

### SUMARIO

1. Legislación aplicable.
2. Planificación de los recursos humanos.
3. Clases de personal de las Entidades Locales.
4. Acceso al empleo público en las Entidades Locales.
5. Derechos retributivos de los empleados públicos locales.
6. Jornada de trabajo, permisos y vacaciones en las Entidades Locales.
7. Negociación colectiva y representación en las Entidades Locales.
8. Régimen disciplinario de los empleados locales.
9. Régimen de incompatibilidades y Situaciones administrativas.
10. Preguntas habituales sobre recursos humanos de las Entidades Locales.

### 1. LEGISLACION APLICABLE

- Constitución Española de 1978.
- Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP).
- Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública.
- Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, sobre régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local.
- Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, sobre ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional.
  - Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General de Estado.
  - Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, sobre régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración.
  - Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.
    - Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
    - Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, de desarrollo de la ley 53/1984.
    - Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.
    - Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.
    - Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, sobre regulación de contratos de trabajo de duración determinada.
    - Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

### 2. PLANIFICACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

La planificación es una herramienta fundamental en la gestión pública, con una especial relevancia en materia de recursos humanos.

El Ayuntamiento debe analizar cuáles son sus necesidades en materia de personal, el número de puestos de trabajo, sus características, funciones, titulación requerida, etc.

El texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, nos dice que las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares.

#### 2.1 Catálogos y relaciones de puestos de trabajo

Las Relaciones de puestos de trabajo (RPT) son el instrumento de ordenación o estructuración de la organización y contendrán, como mínimo:

- Denominación de los puestos.
- Grupos de clasificación profesional.
- Cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos.
- Sistemas de provisión.
- Y retribuciones complementarias.

El órgano competente para su aprobación es el Pleno de la Corporación, previa negociación con los representantes de los trabajadores. Una vez aprobada inicialmente se expondrá al público por espacio de quince días hábiles y una vez aprobado definitivamente debe ser objeto de publicación en el *Boletín Oficial* correspondiente.

Los Catálogos de puestos de trabajo son un instrumento de planificación y ordenación del personal cuyo objetivo principal es la descripción de los puestos de trabajo. Tiene, por tanto, un contenido más escueto que la RPT, formando parte de la misma, por lo que suele funcionar como un documento «transitorio». El procedimiento para su aprobación, no estando prevista de forma expresa en la legislación, será la misma que para las Relaciones de puestos de trabajo.

## **2.2 Plantillas de personal y anexos de personal**

La plantilla de personal materializa la estructura de personal y debe recoger todas las plazas reservadas a personal funcionario, laboral o eventual con dotación presupuestaria.

Deberá aprobarse anualmente por el Pleno, con ocasión de la aprobación del presupuesto y, por tanto, seguirá su misma tramitación.

La plantilla de personal está supeditada a la RPT, de forma que todas las plazas que aparezcan en la plantilla deberán corresponderse con algún puesto de trabajo de los recogidos en la RPT. En cambio, podrá haber puestos de trabajo recogidos en la RPT que no aparezcan en la plantilla de personal, porque no se prevea su provisión durante el ejercicio y carezcan, por tanto, de cobertura presupuestaria.

Distinta de la plantilla, es el Anexo de personal que acompaña al presupuesto y soporta documentalmente los créditos para gastos de personal del Capítulo I del Presupuesto y se compone de una relación individualizada de las plazas que se reflejan de forma genérica en la plantilla.

## **2.3 Ofertas de empleo público**

El artículo 70 del TREBEP, dentro del Capítulo I, «Planificación de recursos humanos» establece la obligatoriedad para los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas de aprobar anualmente la Oferta de Empleo Público y su publicación en el Diario Oficial correspondiente.

En las Entidades Locales, el Alcalde es el órgano competente para aprobar la Oferta de Empleo Público, de acuerdo con el presupuesto y la plantilla de personal aprobados por el Pleno.

Incluirá las necesidades de personal con asignación presupuestaria que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso.

Hay que tener en cuenta las disposiciones contenidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año que vienen limitando la incorporación de nuevo personal a la Administración Pública y que son de plena aplicación a las Entidades Locales.

## **3. CLASES DE PERSONAL EN LAS ENTIDADES LOCALES**

Los empleados públicos, o personal de las Entidades Locales, igual que del resto de las Administraciones Públicas pueden ser de varias clases, según el artículo 8 del TREBEP:

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.
- d) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- e) Personal eventual.

### **3.1 Funcionarios de carrera**

Está reservado a los funcionarios públicos el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, por lo que, con carácter general el personal de las Entidades Locales deberá ser funcionario con la excepción, entre otros, de los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, vigilancia, custodia, porteo y puestos de carácter instrumental y aquellos de naturaleza no permanente.

Los funcionarios de carrera de la Administración Local se integrarán en alguna de las siguientes escalas y subescalas:

- A) Escala de Administración General:
  - a) Subescala Técnica.
  - b) Subescala de Gestión.
  - c) Subescala Administrativa.
  - d) Subescala Auxiliar.
  - e) Subescala Subalterna.
- B) Escala de Administración Especial:
  - a) Subescala Técnica.
  - b) Subescala de Servicios Especiales.

Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

### **3.2 Funcionarios interinos**

Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- b) La sustitución transitoria de los titulares.
- c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.
- d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.

### **3.3 Funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional**

Debe hacerse mención especial a los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, que se regirán por lo dispuesto en el RD 128/2018, de 16 de marzo.

Las funciones reservadas a estos funcionarios y que son necesarias en todas las Corporaciones Locales son:

- a) Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) Intervención-Tesorería, comprensiva del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.
- c) Secretaría-Intervención, a la que corresponden las funciones de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

La escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, se divide en las siguientes subescalas:

- a) Secretaría.
- b) Intervención-Tesorería.
- c) Secretaría-Intervención.

Los puestos de trabajo de Secretaría de las Entidades Locales serán clasificados por las Comunidades Autónomas, con carácter general, en alguna de las siguientes clases:

- a) Clase primera: Secretarías de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Ayuntamiento de capitales de provincia y Ayuntamiento de municipios con población superior a 20.000 habitantes.
- b) Clase segunda: Secretarías de Ayuntamiento de municipios cuya población está comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes, así como los de población inferior a 5.001 habitantes, cuyo presupuesto supere los 3.000.000 de euros.
- c) Clase tercera: Secretarías de Ayuntamiento de municipios de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto no exceda los 3.000.000 de euros.

Podrán constiuirse agrupaciones para el sostenimiento en común de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional, correspondiendo a la Comunidad Autónoma su constitución y disolución.

Asimismo, las Entidades Locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 euros podrán ser eximidas por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación Provincial de la obligación de mantener o crear el puesto de trabajo de Secretaría cuando no sea posible efectuar una agrupación con otras Entidades Locales. Las funciones correspondientes serán ejercidas por los servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales o entes supramunicipales o por acumulación a otro funcionario con habilitación nacional que se encuentre ocupando un puesto de trabajo en otra entidad local.

La selección de los funcionarios con habilitación nacional y la provisión de sus puestos de trabajo corresponde al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En caso de vacante, corresponderá a la Comunidad Autónoma la cobertura temporal de los puestos mediante nombramientos provisionales, comisiones de servicios, acumulaciones, nombramientos accidentales, nombramientos interinos o comisiones circunstanciales.

### 3.4 Personal laboral

Según el artículo 11 del TREBEP, es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato este podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

En ningún caso podrán desempeñarse por personal laboral funciones que estén atribuidas a personal funcionario.

El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se regirá, en primer lugar, por la legislación laboral y por los Convenios Colectivos que le resulten aplicables. Asimismo, le serán aplicables los preceptos del TREBEP que así lo dispongan.

La Entidad Local, como cualquier empleador, deberá formalizar con su personal en régimen laboral un contrato de trabajo en alguna de las modalidades previstas en el Estatuto de los Trabajadores.

Los trabajadores laborales de una Entidad Local son empleados públicos, por lo que le serán de plena aplicación las normas contenidas en el Capítulo I del Título IV del TREBEP.

Según el artículo 15 del Estatuto de los trabajadores, el contrato de trabajo podrá concertarse por tiempo indefinido o por una duración determinada.

Para que una Entidad Local pueda concertar un contrato de trabajo por tiempo indefinido deberá previamente incluirlo en la Oferta de Empleo Público y convocar un proceso selectivo, que podrá ser oposición, concurso oposición o concurso de valoración de méritos.

Hay que aclarar que, mientras que de acuerdo a la legislación laboral, los términos indefinido y fijo son equivalentes, de acuerdo al derecho administrativo, la condición de fijo únicamente se adquiere por la superación de los correspondientes procesos selectivos derivados de una Oferta de Empleo Público.

La Entidad Local no podrá, por tanto, suscribir un contrato laboral por tiempo indefinido si no es con el cumplimiento de los requisitos anteriormente mencionados.

Hay que hacer especial mención al contrato por tiempo indefinido fijo-discontinuo, que se concertará para realizar trabajos que tengan el carácter de fijos discontinuos y no se repitan en fechas ciertas, dentro del volumen normal de actividad de la empresa.

A los supuestos de trabajos discontinuos que se repitan en fechas ciertas les será de aplicación la regulación del contrato a tiempo parcial celebrado por tiempo indefinido.

En cuanto a los contratos de duración determinada, podrán realizarse si se da alguno de los supuestos contemplados en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores y desarrollados en el RD 2720/1998, de 18 de diciembre, que pasaremos a analizar. Para su selección deberán respetarse los principios generales de acceso al empleo público, igualdad, mérito y capacidad, aunque no se especifica el sistema de selección que deberá seguirse, por lo que existe una mayor flexibilidad.

Los supuestos de contratos de duración determinada son los siguientes:

- a) Contrato para obra o servicio determinado.

Se requiere que dicha obra o servicio tenga autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa o, lo que es lo mismo, que no se trate de la actividad habitual propia de la empresa, en este caso, de la Entidad Local. Además, su duración, aunque limitada en el tiempo, es incierta, porque está vinculada a la duración efectiva de esa obra o servicio. La duración máxima de estos contratos se fija en tres años, ampliable por Convenio Colectivo. Este límite no será de aplicación, según la Disp. Adc. 15ª.2. a los contratos celebrados por las Administraciones Públicas cuando estén vinculados a un proyecto específico de investigación o de inversión de duración superior a tres años.

- b) Eventual por circunstancias de la producción.

Puede celebrarse por acumulación de tareas, aun cuando se trate de la actividad normal de la empresa. En este caso la duración máxima será de seis meses dentro de un período de doce meses, que puede ampliarse por convenio sectorial.



c) Contrato de interinidad.

Es el celebrado para sustituir a un trabajador de la empresa con derecho a la reserva del puesto de trabajo. También puede celebrarse para cubrir temporalmente un puesto de trabajo durante el proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva.

Estos contratos deben identificar al trabajador sustituido y la causa de sustitución, o bien, el puesto de trabajo cuya cobertura definitiva se producirá tras el proceso de selección o provisión.

La duración del contrato será la que dure la ausencia del trabajador sustituido con derecho a la reserva del puesto de trabajo, o la del tiempo que dure el proceso de selección de acuerdo a la normativa específica aplicable.

El Estatuto de los Trabajadores preve que adquirirán la condición de trabajadores fijos aquellos titulares de contratos de duración determinada en los que se haya incumplido el plazo máximo de duración de los contratos para obra o servicio determinado o los celebrados en fraude de ley y en supuestos de concatenación de contratos.

Sin embargo, de acuerdo con la Disp. Adc. 15ª del Estatuto de los Trabajadores, lo anterior surtirá efectos en el ámbito de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.

Ello significa que dichos trabajadores pueden adquirir la condición de indefinidos no fijos, aunque dicha condición no podrá ser reconocida por la Administración sino únicamente mediante Sentencia judicial.

Hay que aludir también a la modalidad del contrato de relevo, que es aquel que se concierta para que otro trabajador pueda acceder a la jubilación parcial. Debe celebrarse con un trabajador desempleado o que tenga concertado con la empresa un contrato de duración determinada. Por sus características, esta modalidad presenta dificultades para su aplicación en la Administración local.

### 3.5 Personal eventual

Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

El Pleno del Ayuntamiento determinará el número y las condiciones retributivas de este personal, que serán públicas.

Para ello, deberán tenerse en cuenta los límites establecidos en el artículo 104.bis de la Ley 7/1985, de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera

## 4. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN LA ENTIDADES LOCALES

### 4.1 Principios rectores

El TREBEP, de acuerdo con los principios recogidos en el artículo 103 de la Constitución Española, establece que todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Las Administraciones Públicas, entidades y organismos dependientes, seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación:

- a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
- b) Transparencia.
- c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
- d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
- e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
- f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

### 4.2 Requisitos generales

Para poder participar en los procesos selectivos será necesario reunir los siguientes requisitos:

a) Tener la nacionalidad española, con determinadas excepciones. También podrán acceder al empleo público como personal laboral los extranjeros con residencia legal en España.

b) Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.

c) Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa. Sólo por ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa, para el acceso al empleo público.

d) No haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial, para el acceso al cuerpo o escala de funcionario, o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral, en el que hubiese sido separado o inhabilitado. En el caso de ser nacional de otro Estado, no hallarse inhabilitado o en situación equivalente ni haber sido sometido a sanción disciplinaria o equivalente que impida, en su Estado, en los mismos términos el acceso al empleo público.

e) Poseer la titulación exigida.

3. Podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general.

### 4.3 Órganos de selección

Según el TREBEP, los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre.

El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección, así como tampoco el personal laboral temporal, incluido el indefinido.

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

La regulación de los órganos de selección, mientras no se dicte normativa de desarrollo del TREBEP, se completa con lo establecido en el RD 364/1995 en cuanto al número de miembros, que deberá ser impar y no inferior a cinco, debiendo designarse el mismo número de miembros suplentes y en su composición se velará por el cumplimiento del principio de especialidad. La totalidad de los miembros deberá poseer un nivel de titulación igual o superior al exigido para el ingreso en el cuerpo o escala de que se trate.

Los miembros de los órganos de selección deberán abstenerse cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 23 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público y los aspirantes podrán recusarlos cuando concurren alguna de dichas circunstancias.

#### **4.4 Sistemas selectivos**

Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en el Estatuto Básico del Empleo Público, como la reserva que debe hacerse en las ofertas de empleo público de un cupo no inferior al siete% para personas con discapacidad.

Los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos.

Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.

Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas.

Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes solo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo.

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

Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación.

Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos.

Los órganos de selección no podrán proponer el acceso a la condición de funcionario de un número superior de aprobados al de plazas convocadas, excepto cuando así lo prevea la propia convocatoria.

No obstante lo anterior, siempre que los órganos de selección hayan propuesto el nombramiento de igual número de aspirantes que el de plazas convocadas, y con el fin de asegurar la cobertura de las mismas, cuando se produzcan renuncias de los aspirantes seleccionados, antes de su nombramiento o toma de posesión, el órgano convocante podrá requerir del órgano de selección relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera.

## **5. DERECHOS RETRIBUTIVOS DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS LOCALES**

### **5.1 Retribuciones de los funcionarios**

Las retribuciones de los funcionarios se clasifican en básicas y complementarias.

Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios.

Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.

Las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias de carácter fijo.

### **5.2 Retribuciones básicas**

Las retribuciones básicas, que se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, estarán integradas única y exclusivamente por:

- a) El sueldo asignado a cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga Subgrupo.
- b) Los trienios, que consisten en una cantidad, que será igual para cada Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga Subgrupo, por cada tres años de servicio.

### **5.3 Retribuciones complementarias**

La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

### **5.4 Retribuciones del personal laboral**

Las retribuciones del personal laboral se determinarán de acuerdo con la legislación laboral, el convenio colectivo que sea aplicable y el contrato de trabajo, respetando en todo caso los límites establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

### **5.5. Determinación de las cuantías y de los incrementos retributivos.**

Las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente ley de presupuestos.

No podrán acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal.

Se autorizan adecuaciones retributivas singulares de los puestos de trabajo, es decir, revisiones individualizadas de complementos que deben estar motivadas por razones objetivas. No se permiten las revisiones generalizadas a todos o la mayoría de los puestos de trabajo de la entidad.

## **6. JORNADA DE TRABAJO, PERMISOS Y VACACIONES EN LAS ENTIDADES LOCALES**

### **6.1 Jornada de trabajo de los empleados públicos**

Según el TREBEP, las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos. La jornada de trabajo podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial.

Por lo que se refiere al personal laboral, establece que, para el régimen de jornada de trabajo, permisos, vacaciones, se estará a lo establecido en dicho texto legal y en la legislación laboral correspondiente.

Por su parte, el artículo 94 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local dispone que la jornada de trabajo de los funcionarios de Administración Local será en cómputo anual la misma que se fije para los funcionarios de la Administración del Estado.

La jornada general de trabajo en el Sector Público estatal quedó establecida en la disposición adicional 71ª de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012, fijando que la misma no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de promedio en cómputo anual.

Por tanto, será cada entidad local la que determine la jornada general y las especiales de sus empleados públicos, pero dentro de los límites que establece la Ley 7/85 para los funcionarios: que, en cómputo anual resulte la misma jornada que la establecida para los funcionarios de la Administración del Estado.

### **6.2 Permisos de los empleados públicos**

El artículo 48 del TREBEP establece que los funcionarios públicos tendrán los siguientes permisos:

a) Por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y cinco días hábiles cuando sea en distinta localidad.

Cuando se trate del fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso será de dos días hábiles cuando se produzca en la misma localidad y de cuatro días hábiles cuando sea en distinta localidad.

b) Por traslado de domicilio sin cambio de residencia, un día.

c) Para realizar funciones sindicales o de representación del personal, en los términos que se determine.

d) Para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud, durante los días de su celebración.

e) Por el tiempo indispensable para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto por las funcionarias embarazadas y, en los casos de adopción o acogimiento, o guarda con fines de adopción, para la asistencia a las preceptivas sesiones de información y preparación y para la realización de los preceptivos informes psicológicos y sociales previos a la declaración de idoneidad, que deban realizarse dentro de la jornada de trabajo.

f) Por lactancia de un hijo menor de doce meses tendrá derecho a una hora de ausencia del trabajo que podrá dividir en dos fracciones. Este derecho podrá sustituirse por una reducción de la jornada normal en media hora al inicio y al final de la jornada o, en una hora al inicio o al final de la jornada, con la misma finalidad. Este derecho podrá ser ejercido indistintamente por uno u otro de los progenitores, en el caso de que ambos trabajen.

Igualmente la funcionaria podrá solicitar la sustitución del tiempo de lactancia por un permiso retribuido que acumule en jornadas completas el tiempo correspondiente.

Este permiso se incrementará proporcionalmente en los casos de parto múltiple.

g) Por nacimiento de hijos prematuros o que por cualquier otra causa deban permanecer hospitalizados a continuación del parto, la funcionaria o el funcionario tendrá derecho a ausentarse del trabajo durante un máximo de dos horas diarias percibiendo las retribuciones íntegras.

Asimismo, tendrán derecho a reducir su jornada de trabajo hasta un máximo de dos horas, con la disminución proporcional de sus retribuciones.

h) Por razones de guarda legal, cuando el funcionario tenga el cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda.

Tendrá el mismo derecho el funcionario que precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y que no desempeñe actividad retribuida.

i) Por ser preciso atender el cuidado de un familiar de primer grado, el funcionario tendrá derecho a solicitar una reducción de hasta el cincuenta% de la jornada laboral, con carácter retribuido, por razones de enfermedad muy grave y por el plazo máximo de un mes.

Si hubiera más de un titular de este derecho por el mismo hecho causante, el tiempo de disfrute de esta reducción se podrá prorratear entre los mismos, respetando en todo caso, el plazo máximo de un mes.

j) Por tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral.

k) Por asuntos particulares, seis días al año.

Las Administraciones Públicas podrán establecer hasta dos días adicionales de permiso por asuntos particulares al cumplir el sexto trienio, incrementándose, como máximo, en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo

l) Por matrimonio, quince días.

Respecto al personal laboral, establece el artículo 51 que se estará a lo establecido en ese Capítulo y en la legislación laboral correspondiente, en la que hay que entender comprendidos los Convenios Colectivos.

El artículo 49 regula diversos permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por razón de violencia de género y para las víctimas de terrorismo y sus familiares directos con unas condiciones mínimas. Este artículo no hace mención expresa a los funcionarios, por lo que será de aplicación a todos los empleados públicos.

Por tanto, los permisos del artículo 48 se aplican únicamente a los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, sin que puedan ser modificados, con la excepción de los días adicionales de asuntos particulares por antigüedad. En cambio, los regulados en el artículo 49 se aplican a todos los empleados públicos, también al personal laboral y pueden mejorarse por vía de la negociación colectiva.

### **6.3 Vacaciones de los empleados públicos**

Los funcionarios públicos tendrán derecho a disfrutar, durante cada año natural, de unas vacaciones retribuidas de veintidós días hábiles, o de los días que correspondan proporcionalmente si el tiempo de servicio durante el año fue menor.

Cada Administración Pública podrá establecer hasta un máximo de cuatro días adicionales de vacaciones en función del tiempo de servicios prestados por los funcionarios públicos.

A los efectos de lo previsto en el presente artículo, no se considerarán como días hábiles los sábados, sin perjuicio de las adaptaciones que se establezcan para los horarios especiales.

Cuando las situaciones de permiso de maternidad, incapacidad temporal, riesgo durante la lactancia o riesgo durante el embarazo impidan iniciar el disfrute de las vacaciones dentro del año natural al que correspondan, o una vez iniciado el período vacacional sobreviniera una de dichas situaciones, el período vacacional se podrá disfrutar aunque haya terminado el año natural a que correspondan y siempre que no hayan transcurrido más de dieciocho meses a partir del final del año en que se hayan originado.

Respecto al personal laboral, establece el artículo 51 del TREBEP que se estará a lo establecido en ese Capítulo y en la legislación laboral correspondiente, en la que hay que entender comprendidos los Convenios Colectivos.

## **7. NEGOCIACION COLECTIVA Y REPRESENTACION EN LAS ENTIDADES LOCALES**

El TREBEP dedica su Capítulo IV al derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional de los empleados públicos para la determinación de sus condiciones de trabajo.

Por lo tanto, los empleados públicos tienen derecho a negociar sus condiciones de trabajo, a elegir representantes y a constituir órganos que sirvan para la interlocución entre las Administraciones Públicas y sus empleados.

La negociación colectiva del personal de las Entidades Locales se traduce, bien en Convenios Colectivos, para el personal laboral, bien en Pactos o Acuerdos para el personal funcionario.

Difiere, dependiendo del tipo de personal –funcionario o laboral–, el régimen jurídico aplicable y el alcance de la negociación. Por sus peculiares características, no cabe la negociación colectiva para el personal eventual.

La regulación aplicable a la negociación colectiva del personal laboral es la contenida en los artículos 82 y siguientes del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Para el personal funcionario, se aplicarán los artículos 31 y siguientes del Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, así como la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en aquellos artículos que mantienen su vigencia en base a la Disp. Trans. 5.<sup>a</sup> del TREBEP.

### **7.1 Órganos de representación del personal funcionario**

Los órganos de representación del personal funcionario son los Delegados de personal y las Juntas de personal.

— Cuando el número de funcionarios de la Entidad Local esté comprendido entre 6 y 30, se elegirá un Delegado de personal.

— De 31 a 49 se elegirán tres, que ejercerán su representación conjunta y mancomunadamente.

— A partir de 50 funcionarios se constituirán Juntas de personal, con un número de componentes entre 5 y 75, en función del número de funcionarios.

Los Delegados y las Juntas de personal tienen asignadas unas funciones que se concretan en recibir información o ser oídos en determinados casos, colaborar con la Administración y emitir informes en supuestos concretos, así como vigilar el cumplimiento de determinada normativa y ejercer, en su caso, las acciones legales pertinentes.

Podrán promover la celebración de elecciones a Delegados y Juntas de personal: los Sindicatos más representativos, a nivel estatal o de Comunidad Autónoma, los Sindicatos que, sin ser los más representativos, hayan obtenido al menos un porcentaje del 10% de representantes en el conjunto de las Administraciones Públicas o en la unidad electoral de que se trate, o sea, en el propio Ayuntamiento. También podrán promover la celebración de elecciones los funcionarios de la entidad, por acuerdo mayoritario.

Se elegirán por todos los funcionarios que se encuentren en servicio activo mediante sufragio personal, directo, libre y secreto.

### **7.2 Órganos de representación del personal laboral**

Los órganos de representación del personal laboral son los Delegados de personal y los Comités de empresa.

Corresponderá la representación a los Delegados de personal cuando el número de trabajadores esté comprendido entre 10 y 50. Igualmente cuando la empresa cuente con entre 6 y 10 trabajadores y así lo decidieran estos por mayoría. Habrá un Delegado de personal cuando el número de trabajadores no supere los 30, y tres cuando su número esté entre 31 y 50.

Cuando el número de trabajadores sea de 50 o más, se constituirá un Comité de empresa como órgano colegiado cuyo número de componentes oscilará entre 5 y 75 en función del número de trabajadores.

Los Delegados de personal y el Comité de empresa tienen derecho a ser informados y consultados sobre cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como de la situación de la empresa y evolución del empleo. También ejercerán labores de vigilancia sobre cumplimiento de normativa y condiciones de seguridad y salud, y colaborarán con el empresario. Igualmente, podrán ejercer acciones administrativas o judiciales.

Podrán promover elecciones a Delegados de personal y miembros del Comité de empresa los Sindicatos más representativos, a nivel estatal o de Comunidad Autónoma, los Sindicatos que, sin ser los más representativos, hayan obtenido al menos un porcentaje del 10% de representantes en la empresa. También podrán promover la celebración de elecciones los trabajadores de la entidad, por acuerdo mayoritario.

Se elegirán por todos los trabajadores mediante sufragio personal, directo, libre y secreto.

### **7.3 Mesas de negociación**

El artículo 36 del TREBEP regula la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas. Estará presidida por la Administración General del Estado y tendrá representantes de las Comunidades Autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias. Por su parte, las

organizaciones sindicales legitimadas para estar presentes en esta Mesa, se distribuirá en función de los resultados obtenidos en las últimas elecciones en el ámbito del conjunto de las Administraciones Públicas.

Serán materias objeto de negociación de esta Mesa el incremento global de las retribuciones de los empleados públicos que se incluirá en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, así como otras materias que pueda regular el Estado como norma básica para todas las Administraciones Públicas.

Es de destacar el último Acuerdo alcanzado en esta Mesa General de Negociación en marzo de 2018, en el que se recoge un aumento retributivo para los empleados públicos para el período 2018-2020, por primera vez, ligado al crecimiento del PIB. Igualmente se amplía y flexibiliza la incorporación de nuevo personal en función del cumplimiento por cada Administración Pública de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda y regla de gasto, al tiempo que se reafirman los procesos de estabilización del empleo público. Se introducen también medidas en materia de jornada de trabajo y de conciliación, así como en materia de incapacidad temporal, que para las entidades locales pasarán a tener carácter supletorio en defecto de negociación colectiva.

Por otro lado, habrá una Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración General del Estado, así como en cada una de las Comunidades Autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales.

En las Entidades Locales, por tanto, podrá constituirse una Mesa General de Negociación formada por representantes de la Entidad Local por un lado, y por otro la representación del personal funcionario y del personal laboral.

La legitimación para negociar de los funcionarios recae en las Organizaciones Sindicales en proporción a su representatividad, siempre que representen, como mínimo, la mayoría absoluta de los miembros de los órganos de representación.

En cuanto al personal laboral, la legitimación para negociar recae en el Comité de empresa, Delegados de personal o las secciones sindicales, si las hubiere, cuando, en su conjunto, sumen la mayoría de los miembros del Comité.

Se reconoce también la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal. A tales efectos, los municipios podrán adherirse con carácter previo o de manera sucesiva a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente.

Asimismo, una Administración o Entidad Pública podrá adherirse a los acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada comunidad autónoma, o a los acuerdos alcanzados en un ámbito supramunicipal.

Son competencias propias de las Mesas Generales la negociación de las materias relacionadas con condiciones de trabajo comunes a los funcionarios de su ámbito.

El proceso de negociación se abrirá, en cada Mesa, en la fecha que, de común acuerdo, fijen la Administración correspondiente y la mayoría de la representación sindical. A falta de acuerdo, el proceso se iniciará en el plazo máximo de un mes desde que la mayoría de una de las partes legitimadas lo promueva, salvo que existan causas legales o pactadas que lo impidan.

El problema se suscita en las Entidades Locales de pequeño y mediano tamaño, donde, bien por ausencia de voluntad expresa de negociar o bien por imposibilidad de la misma ante la ausencia de representantes de los trabajadores con capacidad para negociar, carecen de Convenio colectivo propio.

## **8. REGIMEN DISCIPLINARIO**

Las Entidades Locales, como el resto de Administraciones Públicas deben corregir las conductas del personal a su servicio que supongan una infracción o falta disciplinaria.

El TREBEP, en su Título VII regula el régimen disciplinario de los empleados públicos, tanto funcionarios como personal laboral y, en concreto, el ejercicio de la potestad disciplinaria, las faltas disciplinarias, las sanciones y su prescripción, así como el procedimiento disciplinario y las medidas provisionales.

Dicha regulación se completará con el RD 33/1986, de 10 de enero, sobre régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración y con lo dispuesto en el correspondiente Convenio Colectivo en el caso del personal laboral. Si no existe Convenio Colectivo propio de la Entidad Local se aplicará igualmente al personal laboral, de manera supletoria, el RD 33/1986.

Serán igualmente de aplicación los preceptos relativos al procedimiento sancionador recogidos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común.

El régimen disciplinario de los funcionarios de Administración Local con habilitación nacional tiene determinadas peculiaridades, que está recogidas en el RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de estos funcionarios.

En general, la potestad disciplinaria está sujeta a una serie de principios, como el de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor, el principio de proporcionalidad de faltas y sanciones, de culpabilidad y de presunción de inocencia.

### **8.1 Faltas disciplinarias**

Las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves.

El TREBEP detalla las FALTAS MUY GRAVES, que son las siguientes:

- a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública.
- b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.
- c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas.
- d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.
- e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.
- f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.
- g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
- h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.
- i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico.
- j) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.

- k) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
- l) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.
- m) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.
- n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.
- ñ) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

o) El acoso laboral.

El anterior catálogo puede ampliarse por Ley de las Cortes Generales a de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.

Hasta el momento, no existe legislación al respecto ni del Estado ni de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Para el personal laboral también los Convenios Colectivos pueden incorporar otras conductas que se consideren falta grave, si bien, por lo general los Convenios se remitiran a la regulación establecida para los funcionarios públicos.

En cambio, para la determinación de las FALTAS GRAVES el TREBEP remite a las establecidas por ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente comunidad autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral, atendiendo a las siguientes circunstancias:

- a) El grado en que se haya vulnerado la legalidad.
- b) La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.
- c) El descrédito para la imagen pública de la Administración.

Tampoco en este punto hay legislación al respecto ni del Estado ni de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se aplicará, por tanto el RD 33/1986 y los Convenios Colectivos, si existen, para el personal laboral.

El artículo 7 del mencionado Real Decreto, establece:

#### SON FALTAS GRAVES:

- a) La falta de obediencia debida a los superiores y autoridades.
- b) El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.
- c) Las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la Administración o a los administrados.
- d) La tolerancia de los superiores respecto de la comisión de faltas muy graves o graves de sus subordinados.
- e) La grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados.
- f) Causar daños graves en los locales, material o documentos de los servicios.
- g) Intervenir en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.
- h) La emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio, a la Administración o a los ciudadanos y no constituyan falta muy grave.
- i) La falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave.
- j) No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio.
- k) El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad.
- l) El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que acumulado suponga un mínimo de diez horas al mes.
- m) La tercera falta injustificada de asistencia en un período de tres meses, cuando las dos anteriores hubieren sido objeto de sanción por falta leve.
- n) La grave perturbación del servicio.
- ñ) El atentado grave a la dignidad de los funcionarios o de la Administración.
- o) La grave falta de consideración con los administrados.
- p) Las acciones u omisiones dirigidas a evadir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo.

En cuanto a las FALTAS LEVES, el TREBEP se limita a decir que las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto determinarán el régimen aplicable a las faltas leves, atendiendo a las anteriores circunstancias.

El artículo 8 del RD 33/1986, establece:

#### SON FALTAS LEVES:

- a) El incumplimiento injustificado del horario de trabajo, cuando no suponga falta grave.
- b) La falta de asistencia injustificada de un día.
- c) La incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados.
- d) El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones.
- e) El incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, siempre que no deban ser calificados como falta muy grave o grave.

### 8.2 Procedimiento disciplinario y medidas provisionales

En cuanto al procedimiento a seguir, el TREBEP establece la obligatoriedad de seguir un procedimiento previamente establecido para imponer sanciones por la comisión de faltas graves y muy graves. En cuanto a las faltas leves, se establece un procedimiento sumario, con audiencia del interesado.

Con anterioridad al inicio del procedimiento, puede abrirse un período de información o actuaciones previas para conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Iniciado el procedimiento, podrán adoptarse, mediante resolución motivada, medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final. Puede acordarse la suspensión provisional como medida cautelar, que no podrá exceder de seis meses con carácter general. Durante la suspensión, se percibirán las retribuciones básicas. Si la suspensión provisional se eleva a definitiva, el funcionario deberá devolver lo percibido y, si no llega a acordarse suspensión definitiva, se abonará la diferencia dejada de percibir. El tiempo de la suspensión provisional contará para el cumplimiento de la suspensión firme y, en caso de no acordarse esta, el tiempo de duración de la suspensión provisional contará como de servicio activo a todos los efectos.



También podrán adoptarse estas medidas antes de iniciarse el procedimiento, en casos de urgencia inaplazable. En este caso, las medidas deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el momento de inicio del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días de su adopción.

Cuando de la instrucción de un expediente disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

En las Entidades Locales, el órgano competente para el inicio del procedimiento disciplinario será el Alcalde o Presidente.

Si se trata de funcionarios de carrera de administración local con habilitación de carácter nacional, serán órganos competentes los siguientes: el Alcalde o Presidente en casos de faltas leves, la Comunidad Autónoma en caso de falta grave u otras tipificadas por la Comunidad Autónoma, y el Ministerio de Hacienda y Función Pública en caso de falta muy graves tipificadas en el TREBEP.

En la resolución de inicio se nombrará un Instructor, salvo en los casos de funcionarios con habilitación nacional en que el nombramiento puede ser posterior. El Instructor deberá ser funcionario público perteneciente a un grupo igual o superior a del inculcado. Si la complejidad o trascendencia de los hechos lo exige, se nombrará un secretario, que también será funcionario. Todo ello se notificará al funcionario sujeto a expediente. Serán de aplicación al Instructor y Secretario las normas sobre recusación y abstención.

El Instructor ordenará la práctica de todas las diligencias necesarias para la determinación y comprobación de los hechos y, en particular de las pruebas que sean procedentes, empezando por recibir declaración al presunto inculcado.

A la vista de todas las actuaciones practicadas el Instructor, en un plazo no superior a un mes, formulará el correspondiente pliego de cargos, que se notificará a efectos de presentación de alegaciones en el plazo de diez días.

Concluidas todas las diligencias, el Instructor formulará propuesta de resolución en el plazo de diez días en la que fijará con precisión los hechos con la valoración jurídica de los mismos para determinar la falta que se estime cometida, señalándose la responsabilidad del funcionario así como la sanción a imponer.

La propuesta de resolución se notificará igualmente al interesado para que en el plazo de diez días pueda alegar lo que considere oportuno. Oído el inculcado y transcurrido el plazo sin alegaciones, el Instructor remitirá de inmediato el expediente completo al órgano que haya iniciado el procedimiento para que adopte la resolución que proceda en el plazo de diez días, notificándolo el interesado.

### 8.3 Sanciones

En función de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones:

a) Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que solo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.

b) Despido disciplinario del personal laboral, que solo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.

c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.

d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.

e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.

f) Apercibimiento.

g) Cualquier otra que se establezca por ley.

El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación.

En el caso de funcionarios con habilitación nacional, las sanciones serán las siguientes:

a) Separación del servicio de los funcionarios, que solo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.

b) Destitución, que implicará la pérdida del puesto de trabajo, con la prohibición de obtener destino en la misma Corporación en la que se cometieron las faltas que dieron lugar a la sanción, en el plazo que se fije, con el máximo de seis años, para las faltas muy graves, y de tres años, para las faltas graves.

c) Suspensión firme de funciones, con una duración máxima de seis años. La suspensión firme de funciones implica la pérdida del puesto de trabajo cuando es superior a seis meses.

d) Apercibimiento, en el caso de faltas leves.

### 8.4 Prescripción de las faltas y sanciones

Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

El plazo de prescripción de las faltas comenzará a contarse desde que se hubieran cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas.

El de las sanciones, desde la firmeza de la resolución sancionadora.

## 9. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES Y SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

### 9.1 Régimen de incompatibilidades

El personal al servicio de las Entidades Locales está sujeto al régimen de incompatibilidades regulado en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, y en su Reglamento de desarrollo, RD 598/1985, de 30 de abril.

Se establece, con carácter general, la prohibición de desempeñar más de un puesto de trabajo en el sector público ni en el sector privado que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia, así como con la percepción de la pensión de jubilación.

En todo caso, para el ejercicio de la segunda actividad será indispensable la previa y expresa autorización de compatibilidad, que no supondrá modificación de la jornada de trabajo y horario de los dos puestos y que se condiciona a su estricto cumplimiento en ambos.

El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades, cuando dé lugar a una situación incompatibilidad, constituirá falta muy grave.

La competencia para autorizar o denegar una solicitud de compatibilidad del personal al servicio de las Entidades Locales, corresponde al Pleno. La autorización de compatibilidad tendrá que efectuarse en razón del interés público.



### 9.2 Situaciones administrativas de los funcionarios de carrera

Las llamadas situaciones administrativas de los funcionarios están reguladas en el TREBEP y, en lo que no esté previsto en el mismo, en el RD 365/1995, de 10 de marzo, Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General de Estado

Los funcionarios de carrera se hallarán en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Servicio activo, cuando estén prestando servicios en la Administración, organismo o entidad, en el que se encuentren destinados.
- b) Servicios especiales, cuando hayan sido designados miembros de órganos de gobierno, altos cargos, Diputado, Senador, entre otros. También cuando hayan sido elegidos Alcaldes, Concejales u otros cargos electivos y los desempeñen con dedicación exclusiva. Tendrán reserva del puesto de trabajo, sin menoscabo de sus derechos como funcionarios de carrera.
- c) Servicio en otras Administraciones Públicas, cuando hayan obtenido destino en una Administración Pública distinta, como consecuencia de un proceso de transferencias u otros.
- d) Excedencia, en sus distintas modalidades, que se analizarán más adelante.
- e) Suspensión de funciones. Podrá tener carácter provisional como consecuencia de la tramitación de un procedimiento judicial o expediente disciplinario. La suspensión firme se impondrá como consecuencia de sentencia dictada en causa criminal o en virtud de sanción disciplinaria que no podrá exceder de seis años. El funcionario declarado suspenso no podrá prestar servicios en ninguna Administración Pública y perderá el puesto de trabajo si la suspensión tiene una duración superior a seis meses.

### 9.3 Clases de excedencia

La excedencia de los funcionarios de carrera podrá adoptar las siguientes modalidades:

- a) Excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público. Se declarará en esta situación a los funcionarios de carrera que pasen a prestar servicios como funcionarios de carrera o personal laboral fijo en cualquiera de las Administraciones Públicas o entidades del sector público, salvo que hayan obtenido la compatibilidad. Podrán permanecer en esta situación mientras se mantenga la prestación de servicios.
- b) Excedencia voluntaria por interés particular. Se requiere que el funcionario haya prestado servicios efectivos en cualquiera de las Administraciones Públicas por un período mínimo de cinco años inmediatamente anteriores. Su concesión estará subordinada a las necesidades del servicio y no podrá otorgarse cuando se esté instruyendo un expediente disciplinario al funcionario. Durante el tiempo de su duración no se devengarán retribuciones ni se computará este a ningún efecto. Su duración no será inferior a dos años continuados ni superior a un número de años equivalente a los que el funcionario acredite haber prestado servicios en cualquier Administración Pública, con un máximo de quince.
- c) Excedencia voluntaria por agrupación familiar. Cuando el cónyuge del funcionario resida en otra localidad por desempeñar un puesto de trabajo con carácter definitivo en cualquiera de las Administraciones Públicas, podrá concederse excedencia sin necesidad del requisito de los servicios previos.
- d) Excedencia por cuidado de familiares. Constituye un derecho del funcionario la excedencia de duración no superior a tres años para atender el cuidado de cada hijo, tanto por naturaleza como por adopción o acogimiento permanente, a contar desde la fecha de nacimiento o de la resolución judicial o administrativa. Existe el mismo derecho cuando se trate del cuidado de un familiar a su cargo hasta el segundo grado que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad, no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida. Se requiere compromiso del funcionario de no desempeñar actividad alguna que pueda impedir o menoscabar el cuidado personal del familiar. El puesto de trabajo se reservará, al menos, durante dos años y, transcurrido este período la reserva solo lo será a un puesto en la misma localidad y retribución. Esta reserva se ampliará para el cuidado de hijos en casos de familia numerosa hasta un máximo de 18 meses.
- e) Excedencia por razón de violencia de género. Las funcionarias víctimas de violencia de género tendrán derecho a solicitar excedencia para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral. No se exige un tiempo mínimo de servicios previos ni período de permanencia en la misma. Durante los dos primeros meses, la funcionaria percibirá las retribuciones íntegras y durante los primeros seis meses tendrá derecho a la reserva del puesto de trabajo y al cómputo del tiempo de su duración a efectos de antigüedad, carrera y derechos del régimen de la Seguridad Social. Este período se podrá prorrogar, hasta un máximo de dieciocho meses cuando las actuaciones judiciales lo exijan.
- f) Excedencia por razón de violencia terrorista. Los funcionarios que hayan sufrido daños físicos o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista, tendrán derecho a disfrutar de una excedencia en las mismas condiciones que las víctimas de violencia de género, previo reconocimiento del Ministerio del Interior o sentencia judicial firme.

Como se ha visto, la anterior regulación se refiere únicamente a los funcionarios de carrera, sin que se haga alusión alguna a los funcionarios interinos. De ello se desprende que la normativa aplicable no reconoce a estos funcionarios el derecho a que se le reconozca en ninguna de las situaciones vistas anteriormente.

### 9.4 Situaciones del personal laboral

El personal laboral se regirá por el Estatuto de los Trabajadores y por los Convenios Colectivos que les sean de aplicación.

Los convenios colectivos podrán determinar la aplicación de la regulación contenida en el TREBEP para los funcionarios, al personal laboral en lo que resulte compatible con el Estatuto de los Trabajadores.

Asimismo, los convenios colectivos pueden regular las situaciones siempre que se establezca un régimen más beneficioso para el trabajador que el del Estatuto de los Trabajadores, ya que su carácter es de mínimos.

El Estatuto de los Trabajadores, en su artículo 46 regula las excedencias, distinguiendo la excedencia voluntaria de la forzosa.

La excedencia forzosa se concede por la designación o elección para un cargo público que imposibilite la asistencia al trabajo. Da derecho a la conservación del puesto y al cómputo de la antigüedad durante su duración. El reingreso deberá solicitarse dentro del mes siguiente al cese en el cargo público.

La excedencia voluntaria puede serlo por interés particular, o bien para atender el cuidado de un hijo o de un familiar que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo.

La excedencia voluntaria por interés particular requiere que el trabajador tenga una antigüedad en la empresa de, al menos, un año, y tendrá una duración entre cuatro meses y cinco años. Hasta que transcurran cuatro años desde la finalización de un período de excedencia, no podrá volver a ejercerse el derecho. El trabajador en excedencia voluntaria conserva solo un derecho preferente al reingreso en las vacantes de igual o similar categoría a la suya.

La excedencia voluntaria para atender el cuidado de cada hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción o acogimiento permanente, por un período máximo de tres años contados desde el nacimiento o resolución judicial o administrativa, constituye un derecho individual de los trabajadores, hombres y mujeres.

Igualmente, para atender el cuidado de un familiar hasta el segundo grado que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo y no desarrolle actividad retribuida, tendrá derecho el trabajador a una excedencia por un período máximo de dos años.

El tiempo que el trabajador permanezca en situación de excedencia en los casos de cuidado de hijo o familiar computará a efectos de antigüedad y durante el primer año tendrá reserva del puesto de trabajo, excepto en casos de familia numerosa, en los que se ampliará hasta un máximo de dieciocho meses.

También hay que hacer mención al supuesto de suspensión del contrato de trabajo por decisión de la trabajadora que se vea obligada a abandonar su puesto de trabajo como consecuencia de ser víctima de violencia de género. El período de suspensión tendrá una duración inicial máxima de seis meses, que se podrá prorrogar, hasta un máximo de dieciocho meses cuando las actuaciones judiciales lo exijan.

En el caso del personal laboral, el Estatuto de los Trabajadores no distingue entre los trabajadores fijos o temporales, por lo que su aplicación es la misma en ambos casos.

Sin embargo, en el supuesto de personal laboral al servicio de una Administración Pública la aplicación de la excedencia a los contratos temporales presenta muchas dificultades ya que la excedencia funciona como una garantía de estabilidad y la Administración está obligada a proveer la plaza de acuerdo a los principios de mérito y capacidad. Además, el contratado temporal tiene relación únicamente con la plaza que ocupa, por lo que solo podrá reingresar en la vacante de su puesto de trabajo, nunca en otras de igual o similar categoría.

Dado el diferente régimen aplicable según se trate de personal funcionario o laboral se exponen unos cuadros-resumen de los tipos de excedencias más habituales:

## EXCEDENCIA POR INTERÉS PARTICULAR:

	Antigüedad / servicios previos	Duración	Reingreso	Derechos	Otros
FUNCIONARIOS	5 años cualquier Admo. Pública	De 2 años a 15 años (o= núm. años servicio)	No reserva de puesto	No retribución, no computa	Subordinada a necesidades del servicio
LABORALES	1 año en la empresa	De 4 meses a 5 años	Dº preferente vacante	No retribución, no computa	No se puede obtener en los 4 años siguientes a la anterior

## EXCEDENCIA POR REAGRUPACIÓN FAMILIAR:

	Antigüedad / servicios previos	Duración	Reingreso	Derechos	Otros
FUNCIONARIOS	No se requieren	De 2 años a 15 años	No reserva de puesto	No retribución, no computa	Si no solicita reingreso, pasa a exc. por interés particular
LABORALES	No se contempla				

## EXCEDENCIA POR CUIDADO DE HIJOS:

	Antigüedad / servicios previos	Duración	Reingreso	Derechos	Otros
FUNCIONARIOS	No	Hasta 3 años	Reserva de puesto 2 años. Luego, misma localidad y retribución. Ampliable familia numerosa	No retribución. Computa trienios, carrera, Seg. Soc.	Compromiso de no desempeñar actividad
LABORALES	No	Hasta 3 años	Reserva de puesto 1 año. Ampliable familia numerosa	No retribución, Computa antigüedad	

## EXCEDENCIA POR CUIDADO DE FAMILIARES:

	Antigüedad / servicios previos	Duración	Reingreso	Derechos	Otros
FUNCIONARIOS	No	Hasta 3 años	Reserva de puesto 2 años. Luego, misma localidad y retribución	No retribución. Computa trienios, carrera, Seg. Soc.	Compromiso de no desempeñar actividad
LABORALES	No	Hasta 2 años	Reserva de puesto 1 año	No retribución, Computa antigüedad	

## EXCEDENCIA POR RAZÓN DE VIOLENCIA DE GÉNERO:

	Antigüedad / servicios previos	Duración	Reingreso	Derechos	Otros
FUNCIONARIOS	No	No se especifica	Reserva de puesto 6 primeros meses, ampliables a 18	Retribución, los 2 primeros meses. Computa trienios, carrera, Seg. Soc.	
LABORALES	No	Hasta 6 meses, ampliables a 18.	Reserva de puesto	No retribución, Computa antigüedad	Suspensión del contrato

**10. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE RECURSOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES LOCALES.**

1. *¿En las bases de la convocatoria de una plaza de personal laboral temporal, puede exigirse como requisito estar empadronado en el municipio?*

El empadronamiento en el municipio no puede exigirse nunca como requisito para el acceso a una plaza de empleado público, porque va en contra del principio de igualdad en el acceso al empleo público, no está entre los requisitos generales del artículo 56 del TREBEP y tampoco guarda relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y tareas a desarrollar en el puesto de trabajo.

Anteriormente existía la obligación de residir en el municipio en el que estuviera ubicado el puesto de trabajo, pero era una obligación que debía cumplirse una vez obtenido el puesto de trabajo.

Actualmente esa obligación está derogada y no puede exigirse a los empleados públicos.

2. *¿Es correcto que un puesto de trabajo de auxiliar administrativo se desempeñe por personal laboral?*

Con carácter general los puestos de trabajo de las distintas Administraciones Públicas serán desempeñados por funcionarios públicos y, solo de manera excepcional en los casos concretos previstos en la ley, por personal laboral (Art. 15.1c Ley 30/1984 LMRFP).

Más concretamente en el ámbito local rige el mismo principio en base al artículo 92 de la Ley 7/1985 LRBRL.

Según el artículo 9.2 del RDL 5/2015 TREBEP, en todo caso, el ejercicio de funciones que impliquen una participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos.

Además el artículo 169.1 del RDL 781/1986 TRRL, establece que corresponde a los funcionarios de la Escala de Administración General el desempeño de funciones comunes a la actividad administrativa y en consecuencia los puestos de trabajo predominantemente burocráticos habrán de ser desempeñados por funcionarios técnicos, de gestión, administrativos o auxiliares, y se incluye en la escala de Administración General la subescala auxiliar.

Existe también numerosa jurisprudencia que consagra la reserva de puestos de trabajo a personal funcionario. Entre otras, STS de 26/06/2014, STS de 19/10/2005 y STS de 13/05/2009.

Por tanto, se concluye que los puestos de trabajo de administración general, en las subescalas de técnico, de gestión, administrativo y auxiliar deben desempeñarse por personal funcionario en todo caso.

3. *Si el Ayuntamiento no dispone de un Convenio Colectivo propio para el personal laboral, ¿puede aplicar el Convenio Sectorial que corresponda según la actividad?*

En ausencia de Convenio Colectivo propio, un municipio puede adherirse a la negociación colectiva que se lleve cabo en el ámbito de una entidad local de ámbito supramunicipal o de una asociación de municipios.

Si tampoco se opta por esta posibilidad, se aplicará el Convenio Colectivo sectorial del sector privado relativo a la actividad o actividades, que siempre serán diversas, que puedan desarrollar los trabajadores de la entidad local.

Ahora bien, esto puede dar lugar a conflictos cuando algunos aspectos del Convenio Colectivo sean de imposible cumplimiento por parte de la Administración al chocar con otras normas que le son aplicables, aparte de la inseguridad que supone aplicar convenios distintos en el seno de una misma entidad.

4. *El Ayuntamiento necesita contratar un socorrista y dos taquilleros para las piscinas municipales durante la temporada de verano y tiene previsto, como en años anteriores, suscribir tres contratos laborales por obra o servicio determinado, desde el 15 de junio al 1 de septiembre. ¿Es correcta esta modalidad de contratación?*

Para celebrar un contrato laboral de duración determinada debe darse una auténtica causa de temporalidad de forma que no se oculte una relación laboral estable.

Por otro lado, el contrato para obra o servicio determinado requiere que dicha obra o servicio tenga autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa o, lo que es lo mismo, que no se trate de la actividad habitual propia de la empresa, en este caso, de la Entidad Local.

La actividad de piscinas se encuadra dentro de la actividad propia de la entidad local ya que es un servicio que presta el municipio con carácter permanente, aunque solo durante la temporada de verano.

El contrato para obra o servicio determinado estaría celebrado en fraude de ley por faltarle la causa de temporalidad.

Lo correcto sería calificar los puestos de trabajo como estructurales, e incluirlos en la Relación de Puestos de Trabajo y Planilla de Personal, bien como fijos discontinuos o como contratos a tiempo parcial, dependiendo de si se repiten o no en fechas ciertas.

5. *Un Ayuntamiento carece de Convenio Colectivo propio. ¿Tienen los contratados laborales derecho a disfrutar del permiso por asuntos particulares igual que los funcionarios? ¿Y a la percepción de trienios?*

En cuanto al régimen aplicable al personal laboral de las Administraciones Públicas hay que tener en cuenta el artículo 7 del TREBEP, que establece: El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan.

El permiso por asuntos particulares está recogido en el artículo 48 k), precepto aplicable únicamente a los funcionarios. Por su parte el artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores regula todo lo concerniente a los permisos del personal laboral, y no contiene ninguna previsión respecto a este permiso. Por lo que, en ausencia de Convenio Colectivo que lo prevea, el personal laboral del Ayuntamiento no tiene derecho al disfrute del permiso por asuntos particulares.

Respecto a los trienios, el artículo 25 del Estatuto de los Trabajadores establece que el trabajador, en función del trabajo desarrollado, podrá tener derecho a una promoción económica en los términos fijados en el Convenio Colectivo o contrato individual.

Por tanto, en ausencia de previsión en el Convenio Colectivo o en el contrato individual, no podrán reconocerse trienios al personal laboral.

*6. Se tiene previsto convocar las siguientes plazas, previstas en el presupuesto:*

*—Un plaza de administrativo por promoción interna.*

*—Dos plazas de operario por consolidación de empleo temporal.*

*—Además, se preve que en el servicio de limpieza viaria se necesitará un trabajador más durante el mes de agosto, con motivo de las fiestas.*

*¿Se tienen que incluir estas plazas en una Oferta de Empleo Público?*

Serán objeto de la Oferta de Empleo Público las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso.

Por tanto, quedaría excluída la plaza de promoción interna porque no implica la incorporación de personal de nuevo ingreso.

Sí hay que incluir las dos plazas de operario, ya que la consolidación de empleo se refiere a los puestos de trabajo, no a las personas que los ocupan.

Y, por último, no hay que incluir la contratación temporal durante un mes de un trabajador, ya que la Oferta de Empleo Público es un instrumento de planificación de los recursos humanos y, por tanto se refiere a puestos de trabajo estructurales, o permanentes.

## **CAPÍTULO 14**

### **URBANISMO Y LICENCIAS**



## 14. Urbanismo y Licencias

*Azucena Pinilla Irigaray*

*Técnico de Administración General del Servicio Cuarto Espacio de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### SUMARIO

1. Derecho urbanístico. Legislación vigente.
2. Régimen urbanístico del suelo.
3. Planeamiento urbanístico.
4. Instrumentos de política urbanística y de suelo.
5. Gestión urbanística.
6. Edificación y uso del suelo.
7. Disciplina urbanística.
8. Preguntas habituales sobre Urbanismo y licencias.

### 1. DERECHO URBANÍSTICO. LEGISLACION VIGENTE

Siguiendo a Tomas Ramón Fernández el «Urbanismo es una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo». De ahí que en la actualidad el urbanismo se haya convertido en una materia multidisciplinar y técnica.

En la actualidad, el régimen urbanístico vigente en Aragón, está integrado por las siguientes normas:

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

—Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA).

—Desarrollado por Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, aún vigente, salvo los artículos citados expresamente como derogados por la disposición derogatoria 1ª del TRLUA.

—Como derecho supletorio, en virtud de la Disposición final primera del TRLUA:

a) Los artículos 10.1 y 11 a 14 del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, aprobado por Decreto 635/1964, de 5 de marzo.

b) El artículo 28 del Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de ordenación urbana, aprobado por Decreto 1006/1966, de 7 de abril.

c) Los artículos 46, 47, 58 a 63, 65, 67 a 104, 107.2 y 3, 108 a 111, 113.3, 115, 116, 118 a 130, 136, 137, 164 a 167, 181 a 183 y 186 a 210 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

d) Los artículos 2 a 9, 10.1 y 2, 11, 17 a 28, 32, 33, 34.1 y 5, 35, 38, 39, 40, 41, 51, 52, 55, 58 a 63 y 92.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

—Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de naturaleza urbanística.

—Decreto 78/2017, de 23 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA).

El vigente Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón entró en vigor el 20 de noviembre de 2014, modificado por la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

De acuerdo su artículo 1, tiene por objeto regular la actividad urbanística, que comprende la clasificación, el planeamiento, la urbanización, la intervención en el mercado de la vivienda y del suelo y en el uso del suelo y la disciplina urbanística, y el régimen urbanístico del suelo, el suelo y el subsuelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Es importante señalar que el artículo 2 del TRLUA establece que la dirección y el control de la actividad urbanística constituyen una función pública, relacionando las funciones que se atribuyen a las distintas Administraciones Públicas competentes, entre las que se pueden destacar en materia del planeamiento, la redacción y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística; en materia de gestión, la probación de la forma de gestión de la actividad administrativa de ejecución; y en materia de disciplina, la intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico del suelo, la dirección, inspección, control y gestión de la ejecución del planeamiento la policía del uso del suelo y de la edificación y protección de la legalidad urbanística y de vivienda y la sanción de las infracciones administrativas; además de cualesquiera otras que sean necesarias para la efectividad de los fines de la actividad urbanística.

La actividad urbanística se desarrollará para la consecución de sus objetivos conforme a los principios que detalla el artículo 3 del TRLUA (desarrollo sostenible, subordinación al interés público, remisión normativa al planeamiento, colaboración y coordinación, participación ciudadana, transparencia, y eficacia y eficiencia), y los objetivos que relaciona el artículo 4 del TRLUA.



En cuanto a organización y competencias de las distintas Administraciones implicadas en la actividad urbanística, los artículos 5 a 9 del TRLUA citan en primer lugar a la Administración de la Comunidad Autónoma, cuyos órganos urbanísticos activos son los siguientes:

- De carácter unipersonal, el Consejero y el Director General competentes en materia de urbanismo. Sus funciones se detallan en los artículo 2 y artículo 13 del Decreto 14/2016, de 26 de enero, por el que se regula la estructura orgánica del departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda.

- De carácter colegiado, los Consejos Provinciales de Urbanismo de Huesca, Teruel y Zaragoza. Por Decreto 129/2014, de 29 de julio, se aprueba el Reglamento de los CPU.

En segundo lugar atribuye a las diputaciones provinciales la función de cooperación y asistencia a los municipios de sus respectivos territorios en el desarrollo de la actividad urbanística. Esta competencia también se recoge como propia de las DD.PP. en el artículo 36 LBRL.

Y establece que corresponden a las comarcas las competencias que en materia de urbanismo les atribuye su normativa específica. Esta normativa es el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. Su artículo 9 establece que las Comarcas podrán ejercer competencias en su territorio en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. El contenido de esta competencia se desarrolla en el artículo 16 de la misma Ley. Nunca ha sido incluida en los distintos Decretos de Transferencias aprobados.

En un tercer nivel, se prevé que con carácter general y para la gestión de los intereses de la comunidad local, corresponde a los municipios la actividad urbanística pública lo cuales ejercerán las competencias que les hayan sido atribuidas y cuantas otras competencias en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones.

Al respecto, el artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) establece que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias las materias de Urbanismo, que comprenden el planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; la protección y gestión del Patrimonio histórico; la promoción y gestión de la vivienda de protección pública y la conservación y rehabilitación de la edificación. Pero en el mismo artículo 25.2 también se recogen otras materias, que sin ser propiamente urbanísticas, se relacionan directamente como son, entre otras, el medio ambiente urbano, en particular, parques y jardines públicos; las infraestructuras viarias y otros equipamientos de su titularidad; y el tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.

El artículo 8 TRLUA en sus apartados 3º, 4º y 5º determina las competencias del Alcalde, del Pleno y de la Junta de Gobierno, atribución que, en principio corresponde a una norma de régimen local y no a una norma urbanística, y que en algunos aspectos no coincide con lo dispuesto al respecto en la citada LBRL, que, en principio, debe prevalecer en esta cuestión.

Finalmente, el artículo 9 del TRLUA incluye a las Sociedades urbanísticas de carácter mercantil en la organización urbanística, las cuales pueden ser constituidas por todas las Administraciones anteriores y sus entidades instrumentales, por sí solas, entre sí, mediante consorcios o con terceros, para el estudio, elaboración, desarrollo, gestión, promoción y ejecución del planeamiento territorial y urbanístico u otro objeto de la incumbencia de las Administraciones que las constituyan, siempre que no implique ejercicio de autoridad, y observando en todo caso lo dispuesto por la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

## **2. RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO**

Se regula en el Título I del TRLUA, artículos 10 a 37.

### **2.1 Situaciones, clases y categorías del suelo**

De acuerdo con el artículo 10 TRLUA, el régimen urbanístico del suelo será el establecido en la legislación estatal de suelo, en el propio TRLUA, y, por remisión legal, en el planeamiento, de acuerdo con la situación básica en que se encuentre el suelo, y la clasificación y la calificación urbanística de los predios.

Las situaciones básicas del suelo se definen atendiendo a la realidad física del territorio caso por caso. Así, de acuerdo con la legislación básica, todo el suelo se encuentra en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado, de acuerdo con los criterios que con este fin establece el artículo 21 del TRLS.

Por su parte, las clases y categorías de suelo constituyen las distinciones típicamente urbanísticas cuya delimitación corresponde a los planes urbanísticos en atención al modelo de evolución urbana y ocupación del territorio que este establezca. De acuerdo con el artículo 11 del TRLUA, el plan general clasificará todo el suelo del término municipal en las siguientes clases y categorías:

- a) Suelo urbano, consolidado o no consolidado.
- b) Suelo urbanizable, delimitado o no delimitado.
- c) Suelo no urbanizable, especial o genérico.

Las clases de suelo determinan los destinos de los terrenos diferenciando entre la ciudad existente (suelo urbano), la ciudad futura (suelo urbanizable) y el territorio excluido de la urbanización (suelo no urbanizable). Las categorías se establecen dentro de cada clase de suelo para concretar los deberes y derechos de los propietarios.

En los municipios que carezcan de plan general, el suelo que no tenga la condición de urbano tendrá la consideración de suelo no urbanizable.

Dentro de las clases y categorías de suelo, mediante la zonificación se determinan los usos y actividades característicos en un determinado ámbito; así, en suelo urbano y urbanizable, se distingue entre residencial, industrial, terciario, etc., y en no urbanizable, agrícola, ganadero, forestal, etc.

La zonificación del suelo urbano y del urbanizable supone la definición de áreas homogéneas, en función de sus usos globales o genéricos, normalmente determinando también las condiciones de uso, intensidad o densidad. En aplicación de la zonificación, mediante la calificación se atribuyen los usos pormenorizados a cada parcela.

### **2.2 Suelo Urbano**

El suelo urbano es la clase de suelo que se suele identificar con la ciudad existente, con los tramos de población urbanizados. A pesar de ello el legislador impone la clasificación de suelo urbano no solo a los terrenos que cuentan con servicios suficientes, sino también a los consolidados por la edificación en sus dos terceras partes, siempre que estén integrados en malla urbana.

Por su parte, la jurisprudencia ha partido de apreciar el carácter reglado de los supuestos legales que determinan la condición de suelo urbano, pero tanto para incluir un terreno como para excluirlo. Así, la STS 18 de diciembre de 1997 establece que el planeamiento no es libre para clasificar como suelo urbano el suelo que no reúne los requisitos legales, y hay que acudir a pruebas periciales para acreditar la concurrencia de los requisitos que permitan clasificar un suelo como urbano o no.

A tenor del artículo 12 TRLUA, tendrán la condición de suelo urbano los terrenos que se encuentren en una de estas cuatro situaciones:

- a) Los que cuenten con servicios urbanísticos suficientes, entendiéndose por tales red viaria con un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal; servicios de abastecimiento y evacuación de agua; suministro de energía eléctrica; servicios de telecomunicaciones y gestión de residuos.

Todos ellos han de ser de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. No se requiere el alumbrado público.

b) los que carezcan de alguna de las infraestructuras y servicios mencionados en el apartado anterior, pero puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. Con carácter general, no podrán considerarse, a estos efectos, las carreteras de circunvalación ni las vías de comunicación interurbanas.

c) los terrenos que el plan general incluya en áreas consolidadas por la edificación, al menos, en las dos terceras partes de su superficie edificable, siempre que la parte edificada cuente o vaya a contar, en ejecución del plan, con servicios urbanísticos suficientes y se trate de espacios homogéneos en cuanto a su uso y tipología que se encuentren integrados en la malla urbana de la que formen parte.

d) los terrenos que, en ejecución del planeamiento, ya hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

Dentro del suelo urbano, el artículo 13 TRLUA distingue las siguientes categorías:

a) suelo urbano no consolidado (SUNC), integrado por los terrenos de suelo urbano que soporten actuaciones urbanísticas integradas (reguladas en el artículo 118.2 b) TRLUA), sean de nueva urbanización o de intervención sobre suelos consolidados total o parcialmente por la edificación.

b) suelo urbano consolidado (SUC), que será el suelo urbano que el plan general no defina como no consolidado, y que constituye una categoría residual.

### 2.2.1 Suelo Urbano Consolidado (SUC)

De acuerdo con el artículo 31.4 RLUA, en suelo urbano consolidado, los propietarios que promuevan la edificación tienen los siguientes deberes:

a) Completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar. De acuerdo con el artículo 14.1 TRLUA, tendrán la consideración de solar las superficies de suelo urbano aptas para su uso inmediato, que reúnan los siguientes requisitos:

a. Que estén urbanizados de acuerdo con las determinaciones y normas técnicas establecidas por el planeamiento urbanístico, o en todo caso, si este no las especifica, que dispongan de los servicios urbanísticos básicos señalados por el artículo 12 a), en condiciones de caudal y potencia adecuadas a los usos permitidos, así como de alumbrado público, y confronten con una vía pavimentada y adecuada para el tránsito de peatones y vehículos rodados.

b. Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si el planeamiento urbanístico las define.

c. Que, para edificarlos, no se deban ceder terrenos para destinarlos a calles o a vías con vistas a regularizar alineaciones o a completar la red viaria.

b) Ceder gratuitamente al municipio los terrenos afectados por las alineaciones y rasantes establecidas, en proporción no superior al quince% de la superficie de la finca.

c) Proceder a la regularización de las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento cuando sea preciso por ser su superficie inferior a la parcela mínima, o su forma, inadecuada para la edificación.

#### 2.2.2.1 Suelo urbano no consolidado (SUNC)

El SUNC se ha impuesto como repuesta a las necesidades de urbanización o reurbanización que presentan nuestras ciudades. Tanto en la realidad como en su régimen jurídico está más cerca del suelo urbanizable que del SUC.

La inclusión de un ámbito urbano degradado en la categoría de SUC o de SUNC depende de la discrecionalidad del planificador para decidir sobre la forma de ejecutar las obras de urbanización: bien mediante actuaciones aisladas en SUC, bien mediante actuaciones integradas en SUNC. Las primeras se ejecutan por el Ayuntamiento por el sistema de las obras ordinarias, siempre que se hayan cumplido los deberes del artículo 31.4 TRLUA; las segundas se financian por el conjunto de propietarios.

De acuerdo con el artículo 14.2 TRLUA, los terrenos incluidos en suelo urbano no consolidado y urbanizable solo podrán alcanzar la condición de solar cuando se hayan ejecutado y recibido conforme al planeamiento urbanístico las obras de urbanización exigibles, incluidas las necesarias para la conexión con los sistemas generales existentes, y para la ampliación o el refuerzo de estos, en su caso.

### 2.2.3 Suelo Urbanizable

Es en este suelo en el que se producen los crecimientos del entramado urbano conforme a las previsiones del PGOU. En la actualidad, se establecen importantes límites negativos para la clasificación del suelo como urbanizable debido a la exigencia legal de coherencia con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural, que ha de responder al modelo de ciudad compacta de acuerdo con las reglas del artículo 39 TRLUA.

A tenor del artículo 15.1 TRLUA, tendrán la consideración de suelo urbanizable los terrenos que sean clasificados como tales en el planeamiento por prever su posible transformación, a través de la dotación de servicios urbanísticos suficientes, en las condiciones establecidas en el mismo, de conformidad con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural que fija el Plan. Por tanto, si no hay Plan, no hay Suelo Urbanizable.

Las categorías de este suelo según el Plan General serán:

a) Delimitado (SUD), integrado por los Sectores de urbanización prioritaria previstos por el Plan General. Precisa de una ordenación detallada, que puede contenerse en el mismo PGOU (artículo 43.2 TRLUA) o diferirse a un Plan Parcial (Art.51.1 TRLUA).

De acuerdo con el artículo 32. TRLUA, en esta clase de suelo no se podrá edificar ni levantar cualesquiera otras instalaciones en tanto no se haya aprobado la correspondiente ordenación pormenorizada que permita la urbanización.

Además, en SUD solo podrá edificarse antes de que los terrenos estén totalmente urbanizados, previa aprobación del plan parcial, instrumentos de gestión y proyecto de urbanización correspondientes, siempre que se cumplan los requisitos señalados en el artículo 236 TRLUA, que regula la edificación y urbanización simultáneas en unidad de ejecución.

b) No Delimitado (SUND), en el que se incluye el resto del suelo urbanizable. A tenor del artículo 33 TRLUA, en el SUND, en tanto no se haya aprobado el correspondiente plan parcial, se aplicará el régimen establecido para el suelo no urbanizable genérico en los artículos 34 a 36, y sus propietarios tendrán los derechos y deberes a que se refiere el artículo 28 para este tipo de suelo.

## 2.3 Suelo no urbanizable

Se le denomina así desde la reforma de 1975-1976, frente a la anterior denominación como suelo rústico, para destacar que está excluido de la actividad urbanizadora. El artículo 13 del TRLS lo denomina «suelo en situación rural».

El artículo 16 TRLUA determina que tendrán la condición de suelo no urbanizable los terrenos clasificados como tales por el planeamiento por concurrir alguna de las circunstancias siguiente, normalmente puesta de relevancia por la legislación sectorial:

a) El suelo preservado de su transformación urbanística por la legislación de protección o policía del dominio público, de protección medioambiental, de patrimonio cultural o cualquier otra legislación sectorial, así como los terrenos que deban quedar sujetos a tal protección conforme a los instrumentos de planificación territorial.

b) Los terrenos que no resulten susceptibles de transformación urbanística por la peligrosidad para la seguridad de las personas y los bienes motivada por la existencia de riesgos de cualquier índole.

c) Los terrenos preservados de su transformación urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos.

d) Todos los que el plan general, de forma motivada, no considere transformables en urbanos de acuerdo con el modelo de evolución urbana fijado.

El artículo 16.2 TRLUA establece las siguientes categorías:

a) Suelo no urbanizable genérico (SNUG), definido en el artículo 17 TRLUA, como el clasificado y calificado como tal por el plan general de ordenación urbana. Será la clase y categoría residual.

b) Suelo no urbanizable especial (SNUE), que en los términos del artículo 18 TRLUA será el integrado por los siguientes terrenos:

—En todo caso los terrenos del suelo no urbanizable enumerados en el artículo 16.1, apartados a) y b).

—Los terrenos incluidos en el artículo 16.1, apartado c), cuando el plan general les reconozca este carácter al haberse puesto de manifiesto los valores en ellos concurrentes en un instrumento de planificación ambiental, territorial o cultural.

Para los municipios que carezcan de plan general, la disposición adicional primera TRLUA, relaciona las áreas que tendrán la consideración de suelo no urbanizable especial, siempre que no tengan la condición de suelo urbano.

De acuerdo con el artículo 28 del TRLUA, los propietarios del suelo no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los mismos, debiendo destinarlos a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, ambientales, extractivos y otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Asimismo, en SNU podrá autorizarse la utilización de edificios existentes o rehabilitados para usos compatibles con las razones por las que ese suelo ha sido preservado de su transformación.

En consecuencia, a tenor del artículo 28.3 TRLUA, quedan prohibidas las parcelaciones que den lugar a la formación de núcleos de población conforme a la definición del artículo 242.2 del TRLUA, que considera como tal la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes, en defecto de caracterización más estricta en el planeamiento. Al respecto hemos de considerar también el artículo 34.2 apartado 2º TRLUA, que establece que, salvo que el plan general o directrices de ordenación territorial establezcan condiciones más severas, se considera que existe la posibilidad de formación de núcleo de población cuando, dentro del área definida por un círculo de 150 metros de radio con origen en el centro de la edificación proyectada, existan dos o más edificaciones residenciales.

En ningún caso podrá efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra del régimen de las unidades mínimas de cultivo o de lo dispuesto en la legislación forestal, agraria o de similar naturaleza.

A tenor del artículo 29.2 TRLUA, los propietarios sí podrán realizar en sus terrenos, las instalaciones, construcciones o edificaciones permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y que se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística.

Así en SNUG, los municipios podrán autorizar, mediante el título habilitante de naturaleza urbanística correspondiente, las construcciones e instalaciones reguladas en los artículos 34 y 35 TRLUA. Son las siguientes:

—Mediante licencia municipal directa:

- Artículo 34.1 a): Destinadas a explotaciones de recursos naturales, particular agrarias y/o ganaderas.
- Artículo 34.1 b): Vinculadas a obras públicas.
- Artículo 34.2: Vivienda unifamiliar aislada en municipios con PGOU.

—Mediante autorización especial, siguiendo el procedimiento del artículo 36 TRLUA:

- Artículo 35.1 a): Consideradas de interés público o social.
- Artículo 35.1 b): Vivienda unifamiliar aislada en municipios sin PGOU.
- Artículo 35.1 c): Obras de rehabilitación en aldeas, barrios o pueblos deshabitados.

En cambio, en SNUE está prohibida cualquier construcción, actividad o cualesquiera otros usos que impliquen transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico (artículo 37 TRLUA), aunque estas mismas normas podrán prever actividades, construcciones u otros usos que puedan llevarse a cabo.

### 3. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

El planeamiento debería ser el punto de partida del urbanismo real. Sin planes que definan la política urbanística en los diferentes pueblos y ciudades no hay verdadero urbanismo, aunque algunas situaciones se regulen directamente en la legislación urbanística.

En cuanto a su naturaleza, el criterio dominante en el Derecho español considera que los planes son normas jurídicas, incluidos los estudios de detalle. Así las SSTs de 5 de octubre de 2001 y 23 de octubre de 2003, entre otras. Se insertan en el ordenamiento jurídico con efectos vinculantes y con voluntad de permanencia configurando el contenido del derecho de propiedad en los terrenos incluidos en su ámbito.

#### 3.1 Plan General de Ordenación Urbana

La legislación urbanística aragonesa conserva el tradicional instrumento de planeamiento integral que es el PGOU (Título II, capítulo I, artículos 38 a 50 TRLUA).

*3.1.1 En cuanto al contenido material del Plan General, de acuerdo con el artículo 38 TRLUA el PGOU es un instrumento de ordenación integral que abarcará uno o varios términos municipales completos*

Su función primordial es doble: delimitar el suelo dentro de las clases previstas legalmente (clasificar el suelo para establecer su régimen jurídico) y establecer la estructura general de la ordenación urbanística y las pautas para su implantación.

En principio, ha de respetar las determinaciones vinculantes de las Directrices de Ordenación del Territorio y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales aplicables, pero cabe excepcionar las determinaciones de estos instrumentos justificándolo debidamente.

El PGOU debe establecer el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, del que derivarán las determinaciones estructurales y los diferentes niveles de ordenación pormenorizada en relación con las distintas clases de suelo. Y todo ello, ponderando desarrollo y sostenibilidad ambiental y económica, para lo que el artículo 39 TRLUA, nos da tres criterios:

a) Deberá adoptar un modelo de ocupación del territorio sostenible evitando consumos innecesarios de recursos naturales y, en particular, de suelo. Frente al modelo de crecimiento continuo de la urbanización, se opta por fijar legalmente el modelo de ciudad compacta.

b) Deberá establecer un horizonte temporal de gestión. En defecto de previsión del planeamiento, será de veinte años.

c) Precisar acciones destinadas a rehabilitar los espacios y la edificación en los núcleos urbanos existentes.

Este modelo debe ser específicamente evaluado en el procedimiento de evaluación ambiental del PGOU, que se regula en los artículos 12 y ss de la Ley 11/2014, de Protección Ambiental de Aragón.

Como hemos señalado, el PGOU establecerá la ordenación estructural del término municipal, mediante las siguientes determinaciones, detalladas en el artículo 40 del TRLUA:

a) Clasificación de todo el suelo, delimitando las superficies de cada clase y categoría según la Ley.

b) Sistemas generales, tanto municipales como supramunicipales, de titularidad pública o de titularidad privada y uso público, incluyendo reservas de suelo mínimas para espacios libres públicos destinados a parques y áreas de ocio, expansión y recreo y para infraestructuras y equipamientos, municipales o supramunicipales.

c) Usos, densidades y edificabilidades globales para zonas de suelo urbano y para las áreas de desarrollo.

d) Garantías para disponer de suelo suficiente para viviendas protegidas.

e) Respecto al Suelo Urbanizable No Delimitado, la delimitación de usos, densidades y edificabilidades globales, usos incompatibles y condiciones para su delimitación.

f) Delimitación áreas de desarrollo (unidades de ejecución y sectores en suelo urbano no consolidado y de sectores del suelo urbanizable delimitado) y fijación del aprovechamiento medio en el SUD.

g) Definición de ámbitos, elementos y espacios de especial protección por su interés histórico, cultural o artístico y medidas de protección.

h) Normativa de las categorías del suelo no urbanizable especial.

i) Propuesta no vinculantes de programación y evolución de la gestión urbanística.

j) Determinación del sistema de conservación de la urbanización previsto en las diversas áreas de suelo urbano no consolidado o urbanizable.

Además, en las capitales de provincia, capitales de comarca u otros municipios que así se determine en función de los desarrollos previstos, el Plan deberá contener un estudio de movilidad con diseño de red coherente de todo tipo de tráfico, aparcamientos y elementos estructurantes de la red de transportes públicos.

Finalmente, los artículos 41 a 46 TRLUA determinan la Ordenación pormenorizada que, en relación a cada tipo de suelo deberá contener el PGOU.

### *3.1.2 En cuanto al contenido documental, se detalla en los artículos 47 TRLUA y 50 y ss. del Decreto 52/2002*

a) Memoria, que de acuerdo con el artículo 50 del Decreto 52/2002, comprende a su vez la Memoria descriptiva, la Memoria justificativa y el Anexo de síntesis, cuyo contenido se desarrolla en los artículos 51 a 53 del Decreto 52/2002.

b) Planos informativos, (artículo 54 Decreto 52/2002) y planos de ordenación, (artículo 55 Decreto 52/2002), incluyendo mapas de riesgos.

c) Catálogos urbanísticos, en los términos del artículo 44 de Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés y del artículo 56 del Decreto 52/2002.

d) Normas urbanísticas, con el detalle exigido en el artículo 57 Decreto 52/2002.

e) Estudio económico, que supondrá la demostración de la viabilidad del PGOU. Su contenido se desarrolla en el artículo 58 del Decreto 52/2002.

Además del contenido exigido por la legislación aragonesa, el artículo 25.3 TRLS exige que la documentación expuesta al público incluya la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración; y, en su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.

Toda esta documentación se detalla desde un punto de vista técnico en la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA), aprobada por Decreto 78/2017, de 23 de mayo, del Gobierno de Aragón. Contiene las especificaciones y las características mínimas que debe reunir la documentación de planeamiento redactada en Aragón para cada tipo de plan y en cada una de sus fases. De acuerdo con el artículo 45 de la NOTEPA, los instrumentos de planeamiento urbanístico deberán presentarse siempre en soporte digital, que si incluye la firma y diligencia digital, hará innecesaria la presentación en soporte papel.

### *3.1.3 El procedimiento para la aprobación del PGOU se regula en los artículos 48 y ss TRLUA, artículos 59 y ss Decreto 52/2002, y artículos 13 y ss. de la Ley 11/2014, de Protección Ambiental de Aragón*

En los documentos aprobados en cada una de las fases el Secretario de la Entidad Local extenderá la oportuna diligencia en la que se haga constar que dichos planos y documentos son los efectivamente aprobados, tal como se establece en los artículos 62.4, 63.7 y 64.6 del Decreto 52/2002.

## **3.2 Régimen Urbanístico Simplificado**

Se regula en el Título Séptimo del TRLUA (artículos 288 a 294).

### *3.2.1 Ámbito subjetivo del régimen urbanístico simplificado*

En principio, el artículo 228 del TRLUA prevé su aplicación municipios con población inferior a dos mil habitantes según los datos del último padrón.

Sin embargo, establece que no sea de aplicación en municipios con población inferior a dos mil habitantes que se señalen expresamente, por su relevancia territorial, turística, cultural o de otro orden, por razones tales como la especial intensidad y dinamismo de la actividad urbanística, un notable incremento acreditado de los precios del suelo o de la vivienda o su cercanía a municipios de más de ocho mil habitantes.

Esta excepción se aprobará mediante Orden del Consejero competente en materia de urbanismo, adoptada a iniciativa del correspondiente municipio o de oficio, a propuesta del Director General competente en materia de urbanismo, previa audiencia a los municipios afectados e informe del Consejo Provincial de Urbanismo. Hasta la fecha, no se ha dictado tal Orden.

### 3.2.2 Zonas de borde

Se regulan en el artículo 289 del TRLUA, que las define como la superficie de terreno que envuelve al suelo urbano de un municipio donde se admiten determinadas construcciones cumpliendo determinados requisitos de forma que se posibilite un cierto desarrollo en los municipios.

El suelo incluido en la zona de borde podrá estar clasificado como suelo no urbanizable genérico o especial de acuerdo con las determinaciones de la Ley y de la legislación sectorial.

El régimen de la zona de borde será de aplicación en los siguientes supuestos:

a) En los municipios sujetos al régimen urbanístico simplificado sin plan general, sin necesidad de una previa delimitación y salvo acuerdo en contra del Pleno del Ayuntamiento o salvo que los usos admisibles en la zona de borde sean incompatibles con el régimen jurídico del suelo no urbanizable.

b) En aquellos municipios sujetos al régimen urbanístico simplificado en cuyo plan no se prevea suelo urbanizable y así se acuerde expresamente.

c) En los municipios con plan general no simplificado para aquellos núcleos de población inferiores a mil habitantes, clasificados por el plan como núcleos urbanos consolidados y siempre que no se haya excluido por Orden del Consejero la aplicación del régimen urbanístico simplificado, en los términos del artículo 288 apartado 2.º TRLUA.

En las zonas de borde, podrá autorizarse la construcción de vivienda unifamiliar, almacenes y pequeñas industrias compatibles con el entorno, pudiendo conectarse a las redes municipales.

La parcela en la que se autoricen estas construcciones deberá tener una superficie igual o superior a tres mil metros cuadrados, si bien el Pleno del Ayuntamiento podrá fijar una superficie menor, en función del parcelario previamente existente, previo informe del Consejo Provincial de Urbanismo.

En todo caso, la zona de borde deberá ser contigua al suelo urbano y procurará adecuarse a los usos existentes y mantener la imagen urbana del núcleo consolidado.

La directriz especial de urbanismo establecerá las condiciones mínimas para poder conceder la autorización, pero mientras se dicta el propio artículo 289 apartado quinto TRLUA dicta unas exhaustivas exigencias mínimas, además de recoger las reglas conforme a las que se realizará la conexión a las redes generales municipales en su apartado sexto.

En cuanto a la autorización de vivienda unifamiliar y pequeñas industrias conforme a este régimen, se requerirá, en tanto no se apruebe la directriz especial de urbanismo, el previo informe favorable del Consejo Provincial de Urbanismo. La autorización tendrá el contenido y grado de detalle de la licencia urbanística, a la que sustituirá.

### 3.2.3 Plan general simplificado

De acuerdo con el artículo 290 del TRLUA, los municipios sujetos al régimen urbanístico simplificado podrán optar y dotarse de un plan general de ordenación urbana ordinario o de un plan general de ordenación urbana simplificado.

El plan general simplificado de estos municipios tendrá las siguientes determinaciones mínimas:

a) Clasificación del suelo, determinando el ámbito territorial de cada una de las distintas clases del suelo. No podrán clasificar suelo urbanizable no delimitado.

b) Ordenación pormenorizada del suelo urbano, el régimen de protección del suelo no urbanizable y, en su caso, las condiciones de urbanización del suelo urbanizable.

Asimismo, estos planes podrán acogerse facultativamente a las siguientes reglas:

a) Podrán clasificar como suelo urbano los terrenos integrados en áreas ya ocupadas por la edificación al menos en sus dos terceras partes, siempre que se trate de espacios homogéneos en cuanto a uso y tipología y cuenten con los servicios urbanísticos básicos o vayan a contar con ellos sin otras obras que las de la conexión a las instalaciones ya en funcionamiento.

b) Si no clasifican ningún suelo como urbanizable, podrán no clasificar ningún terreno como suelo urbanizable y aplicar el régimen de zona de.

c) No será precisas compensaciones de aprovechamiento entre sectores de suelo urbanizable delimitado.

Las determinaciones y documentación de los planes generales simplificados tendrán el nivel de detalle adecuado a sus características. Por ello, podrán omitir total o parcialmente las normas urbanísticas, remitiéndose a lo dispuesto en la directriz especial de urbanismo. En todo caso, deberán contar con el correspondiente catálogo, aunque podrán remitir el régimen de protección a la directriz especial de urbanismo.

Se podrán adaptar las reservas exigibles, justificadamente y en función de las necesidades del municipio de que se trate.

## 3.3 Delimitación del suelo urbano (DSU)

Se regula en el Título Segundo. Planeamiento urbanístico, Capítulo IV. Otros instrumentos de ordenación urbanística, Sección 3ª, artículos 70 y siguientes del TRLUA.

Sobre la cuestión de su naturaleza jurídica ha recaído un amplio debate doctrinal, que ha tenido también reflejo en la jurisprudencia, que finalmente ha venido a señalar que, si bien no son per se normas reglamentarias, sí participan del carácter de planes urbanísticos. No puede negarse la naturaleza de norma a la Delimitación de Suelo Urbano -aunque sea parcial- cuando prevé, al menos, la reglamentación de las condiciones de la edificación.

En cualquier caso, en la actualidad la delimitación del suelo urbano se configura como el instrumento urbanístico de los municipios que carecen de plan general de ordenación urbana, y no tiene la consideración de instrumento de planeamiento urbanístico a los efectos de lo establecido en la Ley, de acuerdo con el artículo 70. TRLUA.

Se distingue entre contenido mínimo y contenido complementario de la DSU en los artículos 71 y 72 del TRLUA.

Toda DSU ha de incluir, al menos, el siguiente contenido:

a) Ha de identificar el ámbito perimetral de los terrenos integrantes del suelo urbano.

b) Debe incluir en el suelo urbano los terrenos que cuenten con servicios urbanísticos suficientes, entendiendo por tales los descritos en el artículo 12 a) TRLUA. Además se podrán incluir aquellas parcelas que vayan a contar con estos servicios sin otras obras que las de la conexión a las instalaciones ya en funcionamiento.

c) Ha de recoger las alineaciones y rasantes del sistema viario existente, completándolo, en caso de resultar insuficiente, con las que sean procedentes.

d) Contendrá las ordenanzas de edificación y urbanización para regular los aspectos morfológicos y estéticos de las construcciones, los usos de los inmuebles y la ordenación de volúmenes.

La delimitación del suelo urbano además podrá recoger como contenido complementario la identificación perimetral de los ámbitos que de acuerdo con la legislación sectorial, estén integrados en el suelo no urbanizable especial, y las ordenanzas de protección ambiental del suelo no urbanizable especial que lo precise, de acuerdo con las determinaciones de la referida normativa sectorial.



En cuanto a la documentación que ha incluir la DSU, hemos de acudir al artículo 73 TRLUA y al artículo 42 NOTEPA, que la amplía. Los documentos que lo integran son los siguientes:

- a) Memoria justificativa de la delimitación del suelo urbano propuesta.
- b) Definición de las alineaciones y rasantes que completen las insuficiencias del sistema viario y justificación de los objetivos y contenidos generales de las ordenanzas adoptadas.
- c) Plano de información topográfica, reflejando información sobre edificios, dotaciones y redes de servicios públicos existentes.
- d) Plano del perímetro del suelo urbano.
- e) Plano de las alineaciones y rasantes del sistema viario.
- f) Cuantos estudios, informes o dictámenes hayan motivado la elaboración de las ordenanzas.

Si la delimitación del suelo urbano comprende la identificación perimetral del suelo no urbanizable especial, además habrá de incluir los siguientes documentos adicionales:

- a) Ampliación de la memoria justificativa, indicando el carácter y estado general de los ámbitos afectados.
- b) Inclusión en el plano de información topográfica a escala adecuada de los ámbitos de suelo no urbanizable especial.

El procedimiento de aprobación de las DSU se recoge en el artículo 74 TRLUA.

Los procedimientos de elaboración, formulación y aprobación de las DSU no se sujetan al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, sin perjuicio de la necesidad de requerir informe del órgano competente en materia ambiental.

Respecto a la modificación de la DSU, el artículo 76 TRLUA establece que se hará con arreglo a los procedimientos establecidos para su aprobación, sin que sean de aplicación las reglas establecidas para las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

### 3.4 Planeamiento de desarrollo

Por planeamiento de desarrollo, también llamado ejecutivo o derivado, se puede entender aquel conjunto de instrumentos urbanísticos que, en ejecución de un determinado instrumento de planeamiento general, proceden a realizar la ordenación detallada de un determinado sector de suelo (siempre que no sea suelo urbano consolidado, ya que en este caso la ordenación detallada la realiza el Plan General) o a establecer determinados reajustes en lo ya ordenado (caso, por ejemplo, de los Estudios de Detalle). Por tanto, en los municipios sin planeamiento general, obviamente, no puede haber planeamiento de desarrollo.

Dentro del concepto más o menos amplio de planeamiento de desarrollo, se pueden considerar los siguientes instrumentos:

#### 3.4.1 Planes parciales

Los planes parciales se regulan en los artículos 51 a 60 del TRLUA y 67 a 104 del Decreto 52/2002.

El Plan parcial es aquel que regula la urbanización y la edificación del suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable, desarrollando el plan general mediante la ordenación detallada de uno o varios sectores. Se trata de un instrumento urbanístico de desarrollo del planeamiento general del que dependen jerárquicamente y al que no pueden contradecir de ningún modo. Nunca podrán aprobarse planes parciales sin que, previa o simultáneamente se haya aprobado definitivamente el plan general.

El sector es el ámbito de ordenación propio del plan parcial, el cual abarcará uno o varios sectores completos. La delimitación de sectores deberá garantizar el desarrollo urbano racional de la ciudad y ser coherente con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural establecida en el plan general, a tenor del artículo 45 del TRLUA.

Podemos considerar al Plan Parcial como el último escalón del planeamiento urbanístico; a partir de él, entran en juego los instrumentos de gestión o de ejecución urbanística. No podrán aprobarse los correspondientes instrumentos de gestión sin que, previa o simultáneamente se haya aprobado definitivamente el plan parcial.

Los planes parciales contendrán la ordenación pormenorizada exigida para el suelo urbano, la determinación de los posibles sistemas de gestión y las bases orientativas para su ejecución, de acuerdo con los artículos 41 y 42.1 del TRLUA, por remisión del artículo 52 del TRLUA, y además las determinaciones que relaciona el artículo 52 del TRLUA. Asimismo, los planes parciales podrán contener las determinaciones propias del proyecto de urbanización, al que en tal caso sustituirán, dando lugar a un instrumento mixto entre la ordenación y la gestión. También podrán tramitarse de forma simultánea con cualquier instrumento de gestión urbanística.

La densidad y edificabilidad que establezcan los planes parciales deben ser adecuadas y acordes con el modelo de ordenación adoptado, y, por tanto, proporcionadas a las características del municipio y ajustadas al uso dominante del sector correspondiente. En defecto de previsión o de adecuada justificación, el artículo 53 apartado segundo del TRLUS establece los parámetros máximos a aplicar.

Los planes parciales habrán de respetar los módulos mínimos de reserva para dotaciones locales exigibles conforme al TRLUA y al plan general que desarrollen, que se calcularán, en el ámbito de cada sector, en función de las superficies asignadas a los usos residencial, industrial o terciario, de conformidad con los criterios pormenorizados que al efecto establece el artículo 54 del TRLUA y los artículos 77 a 85 del Decreto 52/2002.

Estas determinaciones se desarrollarán en los siguientes documentos, de acuerdo con el artículo 55 del TRLUA y los artículos 88 a 95 del Decreto 52/2002: Memoria justificativa de la ordenación y sus determinaciones; Planos de información, ordenación y proyecto, incluyendo los mapas detallados de riesgos; Catálogos, en su caso; Normas urbanísticas; Plan de etapas; Estudio económico financiero; y Documentación ambiental.

El procedimiento de aprobación se regula en los artículos 56 y siguientes del TRLUA y 96 y siguientes del Decreto 52/2002.

#### 3.4.2 Planes especiales

Los Planes especiales son instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo, que tienen como finalidad dar una regulación sectorial de determinados elementos o aspectos relevantes de un ámbito territorial determinado. La diferencia del resto de planes urbanísticos, por tanto, reside en que regulan un territorio o ámbito desde un punto de vista sectorial, es decir, su foco de acción se centra en uno o varios aspectos o elementos de dicho territorio, sin dar un tratamiento global territorial o urbanístico al mismo. En los Planes Especiales desaparece la nota de generalidad y se caracterizan precisamente por la especialidad de su objeto, de modo que tienen por finalidad la solución a un problema concreto.

Los Planes especiales se regulan en los artículos 61 a 66 del TRLUA y 105 a 124 del Decreto 52/2002.

A diferencia de los planes parciales, podrán formularse planes especiales tanto con carácter independiente como en desarrollo de directrices de ordenación territorial o del plan general de ordenación urbana. Ahora bien, en ningún caso los planes especiales podrán sustituir al plan general en su función de instrumento de ordenación integral del territorio, por lo que nunca podrán clasificar suelo.

Generalmente, los planes especiales desarrollan y complementan las determinaciones del plan general de ordenación urbana y, salvo expresa previsión en contrario en este, incluso podrán modificar su ordenación pormenorizada de acuerdo con los criterios y directrices en él previstos, sin alterar la ordenación estructural.

Respecto a su contenido, los planes especiales recogerán las determinaciones necesarias para el desarrollo de las correspondientes directrices o del plan general y, en su defecto, las propias de su naturaleza y necesarias para alcanzar la finalidad que persiguen, debidamente justificadas y desarrolladas en la memoria, planos, catálogos, ordenanzas, plan de etapas y evaluación de costes.

El artículo 106 del Decreto 52/2002 a partir de su relación con otros instrumentos de ordenación, clasifica los Planes Especiales del siguiente modo:

a) Planes especiales independientes, que se formulan en ausencia de Plan general y de Directrices de Ordenación Territorial o cuando estos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas. Se regulan detalladamente en el artículo 62 del TRLUA y en los artículos 107 y 108 del Decreto 52/2002, que establecen cuales puedan ser sus finalidades concretas.

Podrán formularse tanto los Ayuntamientos como por otras Administraciones competentes y el procedimiento de aprobación de estos planes será el establecido para los planes generales.

b) Planes especiales que, sin necesidad de previa aprobación de Plan general, desarrollan directamente determinados aspectos contemplados en Directrices de Ordenación del Territorio. Se regulan detalladamente en el artículo 63 del TRLUA y en los artículos 109 y 110 del Decreto 52/2002.

En este caso como en el anterior, los municipios y las Administraciones competentes podrán formularlos y su procedimiento de aprobación será el establecido para los planes parciales de iniciativa municipal con ciertas especialidades

c) Planes Especiales que, a partir de la existencia previa de Planes Generales, desarrollan aspectos concretos y específicos de la ordenación que estos contienen. Se regulan detalladamente en el artículo 64 del TRLUA y en los artículos 111 y siguientes del Decreto 52/2002.

Esta clase de planes especiales podrán ser formulados por las Administraciones competentes y, en su caso, los particulares, con los fines relacionados en el artículo 64 del TRLUA, que no tiene el carácter de numerus clausus, por cuanto admite otras finalidades análogas. El procedimiento de aprobación de estos planes será el establecido para los planes parciales.

Como una modalidad de estos planes especiales que desarrollan planes generales, el artículo 65 del TRLUA y el artículo 118 apartados segundo a sexto regulan los planes especiales de reforma interior. Estos planes solo podrán formularse en suelo urbano no consolidado para establecer la ordenación pormenorizada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación, con el fin de descongestionar o renovar los usos de esta clase de suelo, crear dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética, mejorar el medio ambiente o los servicios públicos u otros fines análogos.

Las determinaciones y documentos de los planes especiales de reforma interior serán los adecuados a sus objetivos y, como mínimo, los previstos para los planes parciales. Contendrán en todo caso la delimitación de las unidades de ejecución, plazos de ejecución y determinación de la forma de gestión, así como las bases orientativas para su ejecución.

Finalmente, como un tipo de plan especial específico, el artículo 66 del TRLUA y el artículo 123 del Decreto 52/2002 recogen la obligación de redactar uno o varios planes especiales para la protección y, en su caso, saneamiento y renovación del área afectada, cuando se haya declarado un conjunto de interés cultural de conformidad con lo establecido en los artículos 41 a 47 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés. No obstante, no será preceptiva la formulación de este plan especial cuando el municipio acuerde incorporar directamente en el plan general de ordenación urbana las determinaciones propias de tales planes especiales. El procedimiento de aprobación de estos planes será el establecido para los planes parciales.

### *3.4.3 Estudios de detalle*

Se regulan en los artículos 67 y 68 del TRLUA y 125 a 129 del Decreto 52/2002.

Se definen como instrumentos que complementan o, en su caso, adaptan determinaciones establecidas en el plan general para el suelo urbano, en los planes parciales y especiales y en las delimitaciones de suelo urbano, relativas a alineaciones y rasantes u ordenación de volúmenes y a determinación de condiciones estéticas o morfológicas edificatorias u otras determinaciones de ordenación detallada.

Los estudios de detalle han sido calificados jurídicamente como instrumentos de planeamiento, como ha precisado la jurisprudencia tradicionalmente. Y por tanto, disposiciones de carácter general y no meros actos administrativos, aunque ocupen el último lugar en el planeamiento.

Los estudios de detalle podrán establecer nuevas alineaciones y crear los nuevos viales o suelos dotacionales públicos que precise la remodelación del volumen ordenado, sustituyendo si es preciso los anteriormente fijados por el plan, siempre que su cuantificación y los criterios para su establecimiento estuvieran ya determinados; en ningún caso podrán alterar el destino del suelo ni el aprovechamiento que corresponda a los terrenos comprendidos en su ámbito, ni incumplir las normas específicas que para su redacción haya previsto el planeamiento o la delimitación del suelo urbano.

En cuanto a su tramitación, la aprobación inicial corresponde al Alcalde, y la definitiva, al Ayuntamiento Pleno, previo sometimiento a información pública y audiencia de los interesados por plazo común de un mes como mínimo.

Cabe señalar que cualquier persona podrá formular a su costa estudios de detalle, pero en la tramitación de estos estudios de detalle de iniciativa privada, se habrá de seguir las especialidades establecidas en el apartado segundo del artículo 68 del TRLUA.

### *3.4.4. Ordenanzas de edificación y urbanización*

Mediante estas ordenanzas de edificación y urbanización, previstas en el artículo 69 del TRLUA, los municipios podrán los aspectos morfológicos y estéticos de las construcciones; las actividades susceptibles de autorización en cada inmueble; y las características de suficiencia de los servicios urbanísticos básicos que deben dotarse para la transformación de los suelos.

Las ordenanzas deberán ser conformes con la legislación sobre condiciones técnicas de edificación, seguridad, salubridad, habitabilidad, accesibilidad para discapacitados y calidad de las construcciones. En ningún caso podrán alterar el plan general ni menoscabarán las medidas establecidas para la protección del medio ambiente o del patrimonio cultural aragonés.

Para la aprobación de las ordenanzas, se aplicarán las reglas de competencia y procedimiento establecidas en los artículos 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y 139 a 141 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, con las especificaciones introducidas por los artículos 128 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## **3.5 Disposiciones comunes**

El Título Segundo, Capítulo V del TRLUA regula una serie de Disposiciones comunes a todas las figuras de planeamiento.



### 3.5.1 La suspensión de licencias se regula en los artículos 77 y 78 TRLUA y 142 y 143 del Decreto 52/2002

El Pleno municipal puede acordar la suspensión del otorgamiento de licencias para facilitar el estudio de una nueva ordenación, o para la reforma de Planes Urbanísticos o Estudios de Detalle vigentes. Se trata de una medida cautelar que persigue el impedir la realización de obras que puedan resultar contrarias o incompatibles con el nuevo planeamiento proyectado. Ahora bien, también supone una muy importante limitación en el ejercicio de las facultades inherentes al derecho de propiedad, al privarse a los propietarios de suelo edificable de su legítimo derecho a materializar tal facultad conforme al planeamiento vigente, por lo que las citadas normas deben interpretarse restrictivamente.

Es por ello que el acuerdo de aprobación inicial de los nuevos instrumentos de planeamiento deberá determinar expresamente las áreas en las que, modificándose su régimen urbanístico, se suspenderán las licencias, de acuerdo con el artículo 25.3 TRLS.

Esta suspensión no puede alcanzar a proyectos que cumplan simultáneamente el planeamiento en vigor y la modificación aprobada inicialmente, por lo que será necesario determinar caso a caso su alcance.

En el artículo 78 TRLUA se regulan los plazos de duración de la suspensión en función de los diversos supuestos posibles, si bien en cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del instrumento correspondiente y extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cuatro años por idéntica finalidad.

### 3.5.2 Los efectos del planeamiento urbanístico se regulan en los artículos 79 a 82 TRLUA y 148 y siguientes del Decreto 52/2002

En primer lugar, el artículo 79 TRLUA consagra la plena obligatoriedad de lo dispuesto en los planes, normas y ordenanzas urbanísticas tanto para los particulares como para las Administraciones Públicas. Como consecuencia, son nulas de pleno derecho tanto las reservas de dispensación contenidas en dichos instrumentos, como las concedidas al margen de ellos. Su prohibición constituye una manifestación del principio de legalidad y del de inderogabilidad singular de la norma.

En segundo lugar, el artículo 80 TRLUA dispone la inmediata ejecutividad de los planes urbanísticos una vez publicado el acuerdo de su aprobación definitiva, el texto íntegro de las normas que contengan, en su caso, el Documento Refundido y la documentación medioambiental.

Si la aprobación definitiva fuera parcial en los términos del artículo 50 TRLUA, la parte del Plan con objeciones no será ejecutivo hasta publicado el Documento Refundido o la aprobación definitiva de la rectificación.

Finalmente, la disposición adicional 5ª del TRLUA en relación con la publicidad de los planes, concluye que los documentos de los planes y demás instrumentos urbanísticos serán públicos y que cualquier persona podrá, en todo momento, consultarlos e informarse de los mismos en el municipio.

Respecto a la publicación de estos instrumentos, la misma disposición adicional 5ª del TRLUA determina que serán objeto de publicación en el diario oficial correspondiente cuantas resoluciones y acuerdos deban serlo conforme a la legislación del procedimiento administrativo común y, en todo caso, las convocatorias de información pública, la suspensión del otorgamiento de licencias, los acuerdos de aprobación definitiva de planes y demás instrumentos urbanísticos y el texto íntegro de cualesquiera normas urbanísticas, y Ordenanzas de edificación y urbanización. Al respecto también hemos de atender a los artículos 70.2 de la LBRL y 25.2 del TRLS.

En tercer lugar, de acuerdo con el artículo 81 TRLUA, la aprobación de los Planes conllevará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de terrenos y edificios necesarios a efectos de expropiación o constitución de servidumbres.

Y Finalmente, el artículo 82 TRLUA regula la figura de los edificios fuera de ordenación. Se consideran tales a los construidos antes de la aprobación definitiva del Planeamiento urbanístico y que sean disconformes con el mismo por afectar a alineaciones, viales, zonas verdes o espacios libres; contener usos incompatibles u otras razones análogas o estar prevista su expropiación.

Salvo que el planeamiento disponga otra cosa, solo cabrán en ellos pequeñas reparaciones por higiene, ornato, seguridad o conservación del inmueble. Ahora bien, podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación si no se prevé expropiar o demoler la finca en quince años desde la fecha prevista para dichas obras.

Con el régimen de fuera de ordenación se trata de compatibilizar la necesaria ejecución del Plan con los derechos preexistentes. Al tratarse de una privación patrimonial, la jurisprudencia insiste en que ha de interpretarse restrictivamente.

A pesar de la expresión legal «serán calificados como fuera de ordenación», no es necesaria una calificación singular y explícita. Este régimen se aplica por ministerio de la Ley, sin necesidad de un acto de constatación. Además, es un régimen de limitación de las obras que se pretendiera ejecutar, no de usos que se estuvieran llevando a cabo en el inmueble, que podrán seguir realizándose.

### 3.5.3 Los artículos 83 a 73 del TRLUA, desarrollados en los artículos 152 y siguientes del Decreto 52/2002, recogen diversas previsiones acerca de la vigencia y alteración del planeamiento, que, con carácter general, se prevé que sea indefinida

Excepcionalmente, en determinados supuestos tasados en la propia Ley, el Gobierno de Aragón, previa audiencia al Municipio o Municipios afectados, informe del Consejo de Urbanismo de Aragón, dictamen del Consejo Consultivo de Aragón y acuerdo de las Cortes de Aragón, podrá suspender total o parcialmente la eficacia de cualesquiera instrumentos de Planeamiento urbanístico y atribuir al Departamento competente en materia de urbanismo el ejercicio de la potestad de planeamiento. La suspensión no podrá ser superior a un año ni la atribución a cinco.

Sin perjuicio de ello, el contenido de los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística podrá alterarse mediante su revisión o modificación de alguno de sus elementos (modificaciones puntuales o aisladas).

En cuanto a la iniciativa para la revisión o modificación del planeamiento, en el caso del planeamiento general ha de partir del municipio, de oficio o, a iniciativa de la Administración de la Comunidad Autónoma. En cambio, la modificación del planeamiento de desarrollo podrá instarla cualquier persona.

De acuerdo con el artículo 84 TRLUA, se considera revisión del PGOU cualquier alteración que afecte sustancialmente a la ordenación estructural, recogida en el artículo 40 TRLUA, principalmente en base a factores objetivos (superficie, aprovechamientos o población afectados, alteración de sistemas generales o supralocales o alteración del sistema de núcleos de población). La revisión del contenido de los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística, se llevará a cabo según las reglas sobre documentación, procedimiento y competencia establecidas para su aprobación.

Los supuestos de modificación del planeamiento se regulan en el artículo 85 y siguientes del TRLUA.

El documento necesario para tramitar una modificación aislada de planeamiento deberá contener la justificación de su necesidad o conveniencia y estudio de sus efectos en el territorio y la definición del nuevo contenido del Plan con un grado de precisión similar al modificado, tanto en los documentos informativos como en los de ordenación.

En cuanto a la documentación requerida, el artículo 43 de la NOTEPA exige como documentación escrita, una memoria que contenga la justificación de su necesidad o conveniencia y el estudio de sus efectos sobre el territorio, y como documentación gráfica, planos de situación, de detalle y de ordenación resultantes de la modificación.

Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico deberán numerarse correlativamente.

Con carácter general, el procedimiento para llevar a cabo las modificaciones será generalmente el de aprobación de los correspondientes planes (artículo 85.2 TRLUA). Pero en el caso del PGOU, se distinguen dos tipos de modificaciones:

—En las modificaciones que afecten a las determinaciones del plan propias de la ordenación estructural (pero no sustancialmente, o que nos llevaría a la revisión del plan) se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 85.2 b) TRLUA.

—Cuando se trate de modificaciones de menor entidad (aquellas que no afecten a las determinaciones del plan propias de la ordenación estructural) será de aplicación la tramitación prevista en el artículo 85.3 TRLUA.

#### *3.5.4 Finalmente, el artículo 88 TRLUA regula los Documentos Refundidos de Planeamiento*

Los Ayuntamientos y los Consejos Provinciales de Urbanismo (únicos competentes para aprobar planeamiento) podrán requerir la elaboración de un documento refundido que recoja las determinaciones resultantes de los informes emitidos o de la aprobación definitiva.

En cuanto a su tramitación, el Documento Refundido se presentará a la Administración solicitante, que se pronunciará en dos meses sobre su idoneidad. El silencio transcurrido este plazo supondrá la conformidad con el documento presentado.

No se admitirán a trámite modificaciones de planeamiento ni planeamiento de desarrollo de aquellos instrumentos para los que se haya requerido un documento refundido, en tanto no se presente dicho documento.

Para su validez, deberá publicarse el acuerdo de aprobación del texto refundido, así como el texto íntegro de las normas que contenga.

### **4. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANÍSTICA Y DE SUELO**

En el Título III del TRLUA se regulan la directriz especial de urbanismo, el sistema de información urbanística de Aragón, los programas de coordinación del planeamiento urbanístico y de la norma técnica de planeamiento, figuras que constituyen la base fundamental para la intervención autonómica en el ámbito urbanístico, junto a otras ya tradicionales, como son los convenios urbanísticos, los patrimonios públicos de suelo y las áreas de tanteo y retracto.

#### **4.1 Directriz especial de urbanismo**

Se regula en el Capítulo III del Título III del TRLUA, artículos 89 a 92, como un instrumento de ordenación llamado a simplificar la acción urbanística de los municipios en el extenso y variado territorio aragonés. Esta directriz está pensada para ser el instrumento que simplifique y agilice la acción pública urbanística de manera compatible con la autonomía municipal, especialmente en los ámbitos rurales que comprenden muchos municipios con grandes dificultades para afrontar los complejos y costosos procedimientos de planeamiento y de gestión. La directriz especial de urbanismo se configura como un instrumento voluntario, al que podrán incorporarse los municipios sin renuncia alguna a su potestad de ordenación urbanística.

Esta directriz tiene un doble objeto. En primer lugar, establecerá un marco normativo de referencia para los planes generales de los municipios de las diferentes zonas o sistemas funcionales en que se estructure el territorio aragonés, que se podrá asumir voluntariamente como contenido propio en sus instrumentos de planeamiento. Las determinaciones que integrarán este marco normativo de referencia se relacionan en el artículo 90 del TRLUA. En ningún caso tendrá carácter vinculante para los municipios, salvo que específicamente se establezca lo contrario.

En segundo lugar, la directriz concretará un marco normativo subsidiario para los municipios que carezcan de plan general de ordenación urbana, con las determinaciones que recoge el artículo 91 del TRLUA. Al contrario que en el supuesto anterior, este marco subsidiario tendrá carácter vinculante salvo que específicamente se establezca lo contrario.

En ningún caso, la directriz especial de urbanismo podrá clasificar ni calificar terrenos.

Establece el artículo 92 del TRLUA que esta directriz especial de urbanismo se tramitará y aprobará y tendrá los efectos previstos en la legislación de ordenación del territorio. Al respecto cabe concluir que, por tanto, se trata de una modalidad de las directrices especiales de ordenación territorial, reguladas en los artículos 21 a 25 del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

En la actualidad, sigue pendiente la aprobación de esta Directriz, que supondrá, de acuerdo con la disposición transitoria primera del TRLUA, la derogación de las Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales actualmente en vigor en las tres provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza.

#### **4.2 Sistema de información urbanística de Aragón**

El sistema de información urbanística de Aragón, regulado en el artículo 93 del TRLUA, aspira a promover la más completa publicidad y transparencia en esta materia, facilitando el acceso público a la ordenación urbanística y coordinando los diferentes sistemas de información urbanística de todas las Administraciones afectadas. El sistema, que entronca directamente con las previsiones de la normativa estatal de suelo (disposición adicional primera del TRLS), funciona telemáticamente (<http://idearagon.aragon.es/SIUa/>) y consiste en un conjunto de herramientas diseñadas para la publicación y difusión de la información existente en la Comunidad Autónoma de Aragón sobre urbanismo e instrumentos de planeamiento urbanístico.

La información está organizada por municipios y permite conocer los documentos de planeamiento general y de desarrollo y sus modificaciones, así como consultar y descargar el contenido de los instrumentos urbanísticos que, una vez aprobados definitivamente, son escaneados y catalogados para su difusión por medios telemáticos.

Se prevé el desarrollo reglamentario de su régimen jurídico, que todavía no ha tenido lugar.

#### **4.3 Programas de coordinación del planeamiento urbanístico**

Se regulan estos programas en los artículos 94 a 96 del TRLUA como instrumentos de urbanismo operativo para garantizar una adecuada conexión entre la ordenación urbanística y la ordenación territorial o de otro orden (ambiental, cultural, educativa, etc.). En concreto, su objeto es coordinar la aprobación y gestión del planeamiento urbanístico de los municipios que constituyan su ámbito, para alcanzar objetivos de alcance supralocal acordes con los instrumentos de ordenación del territorio y los planes o programas sectoriales estatales o autonómicos que afecten a su territorio. Sus determinaciones se relacionan en el artículo 95 del TRLUA.

En cuanto al procedimiento de su aprobación, se regula en el artículo 96 del TRLUA.

#### **4.4 Norma técnica de planeamiento**

La creación de la norma técnica de planeamiento respondió al propósito de normalizar técnicamente los instrumentos de planeamiento y, especialmente, los grafismos, soportes informáticos, terminología y conceptos presentes en los mismos, con objeto de facilitar y agilizar su elaboración y conocimiento y reducir el grado de discrecionalidad en su interpretación. El núcleo central del proyecto NOTEPA (<http://notepa.aragon.es/>) lo conforma

la Norma Técnica de Planeamiento Urbanístico, en torno al que se programan una serie de aplicaciones informáticas que tratan de obtener el máximo rendimiento de la homogeneización del planeamiento, como son la NOTEPACAD, el NOTEPAGIS y el visualizador web de la Dirección General de Urbanismo.

Actualmente, su regulación se contiene en los artículos 97 a 99 del TRLUA, desarrollados por el Decreto 78/2017, de 23 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA).

#### 4.5 Convenios urbanísticos

Los convenios urbanísticos suponen un acuerdo de voluntades entre Administraciones Públicas y personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, titulares de derechos o intereses urbanísticos. Responden, en primer lugar, al principio de participación de los particulares en el urbanismo, recogido en los artículos 4.3 y 9 del TRLS y 3 e) del TRLUA, y, en segundo lugar, a la capacidad negocial de la Administración, reconocida con carácter general en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y específicamente para las entidades locales en el artículo 111 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Encontramos su regulación específica en los artículos 100 a 103 del TRLUA, en los que, tras una regulación común, se recogen las especialidades de los dos tipos que se regulan seguidamente, de planeamiento y de gestión.

Estos convenios tendrán, en todo caso, carácter administrativo. En este sentido se pronuncia la STS de 30 de octubre de 1997 (Arz. 7638) cuando señala que «el convenio no es un convenio privado, sometido a las normas del Derecho civil y a la competencia de la jurisdicción ordinaria, sino que es un contrato administrativo, porque tiene por finalidad el ejercicio de potestades públicas (futura tramitación de una modificación o revisión del Plan, hasta donde alcanzan las potestades del Ayuntamiento) como medio para lograr finalidades esencialmente públicas como es el desarrollo de la política urbanística».

Con el fin de acotar las irregularidades y abusos que se observaban en la utilización de los convenios, los apartados tercero a 6º del artículo 100 del TRLUA prevén un estricto régimen jurídico a aplicar a estos. En primer lugar, penaliza con nulidad de pleno derecho los convenios suscritos con particulares cuyo contenido determine la necesaria redacción de un nuevo plan general o la revisión del vigente, y los que permitan la percepción de cualesquier prestación, en metálico o en especie, antes de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento correspondiente, limitando de este modo las facultades negociadoras propias de los convenios.

En segundo lugar, establecen que serán igualmente nulas de pleno derecho, aquellas estipulaciones de los convenios que contravengan normas imperativas, como también exigen los citados artículos 86.1 de la Ley 39/2015 y 111 del Real Decreto Legislativo 781/1986.

Asimismo, serán nulas aquellas estipulaciones que prevean obligaciones adicionales o más gravosas de las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados, en los mismos términos que el artículo 9 apartado 8º del TRLS.

Por otra parte, se exige que la negociación, la celebración y el cumplimiento de los convenios urbanísticos se rija por los principios de transparencia y publicidad, estableciendo al efecto la obligación de publicar el texto íntegro del convenio, tanto junto a los anuncios de información pública en boletines oficiales que resulten preceptivos en su tramitación, como al hacer públicos los acuerdos de su aprobación definitiva. Todo ello, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70 ter de la Ley 7/1985, que impone a las Administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística la obligación de tener a disposición de quienes que lo soliciten copias completas de los convenios urbanísticos.

Y por último, en relación con el contenido mínimo indispensable de los Convenios, y como condición esencial para su validez, se determina que incorporen un plazo máximo de vigencia y que prevean los efectos derivados de su vencimiento sin su total cumplimiento. También, cuando proceda, han de incluir una valoración económica expresa y motivada de los compromisos que del mismo se deriven y de las garantías financieras o reales previstas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que establezca.

Como ya se ha indicado, se recogen dos tipos de convenios, de planeamiento y de gestión.

##### 4.5.1 Convenios de planeamiento

De acuerdo con el artículo 101 apartado primero del TRLUA, «se consideran convenios sobre el planeamiento aquellos que tengan por objeto la aprobación o modificación del planeamiento urbanístico», que, a su vez, podrán también incluir previsiones acerca de la ejecución del planeamiento. Se trata de convenios preparatorios de la modificación del planeamiento, que nunca podrán sustituir el procedimiento de aprobación del mismo. Estos convenios se formalizan generalmente para atribuir a los terrenos objeto del pacto una nueva clasificación o una clasificación más favorable a los intereses de quienes los suscriben, recogiendo muy variadas prestaciones por parte del particular, como mayores cesiones de suelo lucrativo o dotacional de las legalmente exigidas, entrega de cantidades económicas para fines públicos, etc.

Ahora bien, el municipio conservará en plenitud su potestad de planeamiento, lo que es acorde con la configuración del planeamiento como una función pública indeclinable que establece el artículo 2 del TRLUA, potestad que no quedará condicionada en modo alguno por las estipulaciones del convenio. Si, finalmente, no se aprobara definitivamente el cambio de planeamiento, el convenio se entenderá automáticamente resuelto.

En cuanto al procedimiento para su aprobación, el apartado segundo del referido artículo 101 atribuye la competencia para aprobar estos convenios al Ayuntamiento Pleno, en los mismos términos que el artículo 22. 2 c) de la Ley 7/85, siendo suficiente el quórum de mayoría simple (artículo 47 de la Ley 7/85). Previamente, el proyecto de convenio se habrá sometido a un período de información pública, acorde con la previsión del artículo 25 apartado primero del TRLS, e informe del órgano autonómico competente en materia de urbanismo por plazo de un mes, que exclusivamente podrá versar sobre las cuestiones de alcance supralocal o de legalidad establecidas en el artículo 49 del TRLUA para la suspensión de la aprobación del plan general de ordenación urbana.

En el caso de que en la tramitación del planeamiento la aprobación definitiva o la emisión de informe urbanístico o sectorial determinante del resultado final del procedimiento corresponda a otra Administración, si finalmente no se produce dicha aprobación definitiva o si se emiten informes que la hagan imposible, no habrá lugar a indemnización alguna entre las partes ni a responsabilidad patrimonial de la Administración.

##### 4.5.2 Convenios de gestión

De acuerdo con el artículo 102 apartado primero del TRLUA, se consideran convenios de gestión urbanística «aquellos que tengan por objeto exclusivamente los términos y las condiciones de ejecución del planeamiento, sin que de su cumplimiento pueda derivarse ninguna alteración del mismo ni del régimen jurídico de gestión urbanística establecido en esta Ley».

Cuando estos convenios establezcan condiciones para el cumplimiento del deber legal de cesión del aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento previsto en los artículos 18.1 b) del TRLS y 25 e) del TRLUA se atendrán a lo dispuesto en el artículo 105 del TRLUA en cuanto a destino y transmisión de los patrimonios públicos de suelo, y además incluirán, entre otros extremos, la valoración del aprovechamiento practicada por técnicos municipales competentes o por sociedad de tasación independiente.

En relación con el procedimiento de aprobación, el apartado tercero del artículo 102 del TRLUA determina que el competente para aprobar estos convenios por parte municipal es al Alcalde, en los mismos términos que el artículo 21.1 j) de la Ley 7/85, dando cuenta de ello al Ayuntamiento Pleno. Igual que en el supuesto de convenios de planeamiento, con anterioridad a esta aprobación es preceptiva la apertura de un período de información pública por plazo de un mes sobre el proyecto de convenio.

#### **4.6 Patrimonios públicos del suelo**

##### *4.6.1 Concepto y régimen jurídico*

Los patrimonios públicos de suelo son un instrumento de política de suelo y vivienda de carácter finalista, cuya regulación se recoge en los artículos 51 y 52 del TRLS y en los artículos 103 a 113 del TRLUA. Además, cabe su regulación por las entidades locales, a través de Ordenanza o Reglamento, en virtud de su potestad de reglamentaria y de autoorganización.

Se pueden constituir tanto por la Comunidad Autónoma como por los municipios que dispongan de plan general de ordenación urbana; en este caso serán preceptivos por ministerio de la ley desde la aprobación del plan, de acuerdo con los apartados primero y tercero del artículo 103 del TRLUA. Sin perjuicio de esta obligación, el apartado quinto de este artículo dispone que los terrenos o fondos que provengan de las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico previstas en la legislación básica deberán ser destinados a los fines propios del patrimonio público de suelo.

Para verificar el cumplimiento de esta obligación el artículo 103 apartado segundo del TRLUA prevé la creación por el Departamento competente en materia de urbanismo del Gobierno de Aragón de un Registro aragonés de patrimonios públicos de suelo, en el que se inscribirán los Inventarios de bienes autonómicos y municipales adscritos a sus respectivos patrimonios públicos de suelo. Este Registro será público, de acceso gratuito y tendrá una finalidad fundamentalmente informativa, que para ser efectiva exige que los municipios remitan copia certificada a dicho Departamento con la relación de bienes inmuebles, su identificación precisa y determinada, las cargas urbanísticas que pudieran pender sobre los mismos, así como de las sucesivas actualizaciones. El Decreto 20/2011, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, crea el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo y aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.

De acuerdo con el artículo 51 apartado primero del TRLS, su finalidad es triple: regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. A estos tres objetivos, el artículo 105 apartado primero del TRLUA añade un cuarto, como es posibilitar iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica.

Es importante destacar que los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo constituyen patrimonios separados de los restantes bienes de la Administración titular, a tenor de los artículos 51 apartado segundo del TRLS y 103 apartado cuarto del TRLUA. Quiere esto decir que se trata de un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, lo que implica que no se puede disponer de su contenido para financiar las necesidades generales del municipio.

##### *4.6.2 Bienes integrantes*

Estos patrimonios se integran, de acuerdo con el artículo 51 apartado primero párrafo segundo del TRLS, por los bienes, recursos y derechos que se adquieran en virtud del deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización, a que se refiere la letra b) del apartado primero del artículo 18 del mismo TRLS y el artículo 25 e) del TRLUA, sin perjuicio de los demás bienes que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. El artículo 104 del TRLUA concreta los bienes que lo integrarán en nuestra comunidad autónoma.

El artículo 106 del TRLUA permite que a través del planeamiento se puedan establecer, en cualquier clase de suelo, reservas de terrenos u otros bienes inmuebles de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo, si bien se debe especificar el destino previsto para estos, que puede ser la constitución de vivienda protegida u otros usos de interés social.

##### *4.6.3 Destino y disposición de los bienes*

El fin al que deben destinarse estos bienes se detalla en el artículo 52 apartado primero del TRLS, que establece que deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a) del mismo TRLS, que prevé que en las actuaciones de dotación su destino preferente sean actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas. Añade que podrán ser destinados también a otros usos de interés social, si así lo disponen los instrumentos de ordenación urbanística, solo cuando así lo prevea la legislación en la materia, como así ha hecho el artículo 105 apartado segundo del TRLUA que detalla las finalidades específicas de los patrimonios públicos del suelo en Aragón.

En el caso de terrenos integrados en los patrimonios públicos de suelo que no provengan de las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico, el apartado tercero del mismo artículo 105 del TRLUA prevé que, además de los fines anteriores, puedan ser destinados a iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica.

Por su parte, los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico se destinarán a la conservación y ampliación del patrimonio público del suelo, siempre que solo se financien gastos de capital o, mediante acuerdo específico del órgano competente, a los usos propios de su destino conforme a lo establecido en el TRLS y en el TRLUA.

Finalmente, al apartado quinto del artículo 105 del TRLUA permite que excepcionalmente, los municipios que dispongan de patrimonio público de suelo puedan destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 52 apartado quinto del TRLS.

La finalidad de estos patrimonios y el destino de los bienes que los integran suponen importantes limitaciones a las facultades de disposición de los mismos, que los artículos 107 y siguientes del TRLUA regulan detalladamente. En función del uso al que estén destinados, variará el régimen de disposición.

#### **4.7 Áreas de tanteo y retracto**

Los derechos de tanteo y retracto son derechos reales de adquisición preferente que otorgan la facultad de adquirir una cosa con preferencia a los demás. El Código Civil no contiene una regulación específica del derecho de tanteo, en tanto que el derecho de retracto aparece regulado en su artículo 1521. En su aplicación al Derecho Administrativo en general, se trata de derechos reales limitativos de dominio que permiten a la Administración a cuyo favor se establezcan el derecho de adquirir con carácter preferente el bien gravado cuando el propietario haya decidido enajenarlo, si se trata del ejercicio del tanteo, o cuando ya lo haya transmitido, en caso del derecho de retracto. Por tanto, ambos son derechos reales de adquisición preferente dirigidos a otorgar una prioridad a favor de la Administración titular del derecho real, en la transmisión del bien objeto de enajenación.

En la actualidad se regulan en los artículos 114 a 117 del TRLUA.

Con carácter general se prevé que tanto los municipios como la Administración de la Comunidad Autónoma puedan delimitar en cualquier clase de suelo áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones quedarán sujetas al ejercicio de estos derechos. La finalidad de la constitución de estos derechos es múltiple: garantizar el cumplimiento de la programación del instrumento de planeamiento, incrementar los patrimonios públicos de suelo, intervenir en el mercado inmobiliario, mejorar la ordenación y gestión de los espacios urbanos y, en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos del planeamiento. El procedimiento para su delimitación se regula en el artículo 115 del TRLUA.

La inclusión de un bien en una de estas áreas obliga a sus propietarios a notificar a la Administración que las haya delimitado la decisión de enajenarlos, con expresión tanto del precio y forma de pago previstos como de las restantes condiciones esenciales de la transmisión, a efectos del posible ejercicio del derecho de tanteo durante un plazo de dos meses desde que se haya producido la notificación. En el caso de que no se efectúe esta notificación, la Administración dispone de un plazo de dos meses para ejercitar el derecho de retracto. Serán nulos de pleno derecho cualesquiera actos o negocios jurídicos traslativos sobre los bienes sujetos a tanteo y retracto que se realicen sin que resulte acreditada la práctica de estas notificaciones. El precio podrá pagarse en metálico o mediante la entrega de terrenos de valor equivalente, si las partes así lo convienen.

## 5. GESTION URBANÍSTICA

La gestión urbanística es el conjunto de actividades que despliegan los poderes públicos, sin perjuicio de la iniciativa y colaboración del sector privado, para materializar la ejecución del planeamiento, tanto desde un punto de vista jurídico procediendo a la aprobación de los instrumentos de gestión, orientados básicamente a la equidistribución de beneficios y cargas, como material a través de la realización de las obras de urbanización, con el fin de materializar los usos y aprovechamientos urbanísticos que determinan los planes. A ella se dedica el Título IV del TRLUA, el cual trata de establecer a través de sus siete capítulos, procedimientos que, reforzando las garantías de control público en las diferentes modalidades de actuación, introduzcan una variedad suficiente de recursos para atender las necesidades, tremendamente diversas, que encontramos en nuestros municipios.

### 5.1 Presupuestos y objetivos de la ejecución

La gestión urbanística se iniciará una vez aprobado el planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada. La define el artículo 118 del TRLUA como el conjunto de procedimientos para la distribución equitativa de beneficios y cargas y para la transformación del uso del suelo, en ejecución del planeamiento urbanístico.

En atención a la clase de suelo afectado, el apartado segundo del artículo 118 del TRLUA clasifica las actuaciones urbanísticas entre:

a) Actuaciones aisladas, que son aquellas que se ejecutan de forma asistemática, sobre suelo urbano consolidado, a través del sistema de urbanización de obras ordinarias.

b) Actuaciones integradas o de transformación urbanística, que se ejecutan como consecuencia del desarrollo sistemático del planeamiento. Su ámbito de ejecución requiere la delimitación de una unidad de ejecución y afecta a áreas de desarrollo de suelo clasificado por el planeamiento como urbano no consolidado o suelo urbanizable delimitado.

c) Actuaciones urbanísticas para la obtención de sistemas generales.

d) Actuaciones en suelo no urbanizable, que pueden tener carácter aislado o llevarse a cabo en el marco del correspondiente plan especial.

Desde otra perspectiva y en atención a su objeto, el apartado tercero del artículo 118 del TRLUA distingue entre:

a) Actuaciones de urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado.

b) Actuaciones de rehabilitación urbana, entendiéndose por tales tanto las de rehabilitación edificatoria como las de regeneración o renovación urbana.

c) Actuaciones de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana.

También se definen en similares términos las actuaciones de transformación urbanística en el artículo 7 apartado primero del TRLS, distinguiendo entre actuaciones de urbanización y actuaciones de dotación.

En cuanto a las Administraciones competentes, el artículo 119 del TRLUA determina que la ejecución del planeamiento urbanístico corresponde a los municipios y la de los planes y proyectos de interés general de Aragón a la Administración de la Comunidad Autónoma, siempre conforme a lo establecido en su respectiva normativa reguladora.

El artículo 121 del TRLUA establece los presupuestos que deben darse para que sea posible la ejecución del planeamiento, distinguiendo entre actuaciones aisladas e integradas. En el caso de las actuaciones aisladas, se requiere la obtención de la correspondiente licencia así como, cuando proceda, la aprobación de la normalización de fincas o del proyecto de obras ordinarias. En cambio, la ejecución del planeamiento mediante actuaciones integradas requiere la aprobación del instrumento de planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada, sea plan general de ordenación urbana o planeamiento de desarrollo, así como la delimitación de la unidad de ejecución. Con posterioridad o de forma simultánea se tramitará además el instrumento técnico jurídico de distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento o reparcelación y el proyecto de urbanización.

La elección del sistema de gestión la hace la Administración actuante al aprobar el planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada, o, en su caso, con la delimitación de la unidad de ejecución (artículo 122 del TRLUA). Para ello se tendrán en cuenta las características de la actuación y los intereses públicos, pero también el sistema que propongan por los particulares al formular el proyecto de planeamiento de desarrollo de iniciativa privada. En el caso de que el propuesto sea el sistema de compensación suscrito por propietarios que sumen más de la mitad de la superficie de esa unidad, la Administración quedará vinculada por esta propuesta.

El sistema de actuación podrá ser sustituido justificadamente, de oficio o a instancia de parte, siguiendo para ello el procedimiento de aprobación de los estudios de detalle que regula el artículo 68 del TRLUA. En todo caso, se considerará justificado el cambio del sistema por el transcurso de los plazos fijados por el planeamiento para el desarrollo del correspondiente sector o unidad de ejecución, conforme a lo establecido en el artículo 40 apartado primero letra f) del TRLUA.

### 5.2 Actuaciones aisladas

La regulación específica de las actuaciones aisladas se encuentra en los artículos 131 a 133 del TRLUA. Como ya hemos señalado, son aquellas que se ejecutan de forma asistemática, sobre suelo urbano consolidado, a través del sistema de urbanización de obras ordinarias y requieren la obtención de la correspondiente licencia así como, cuando proceda, la aprobación de la normalización de fincas o del proyecto de obras ordinarias.

Las actuaciones aisladas podrán tener como finalidad, en primer lugar, completar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen la condición de solar que exigen los artículos 29 y 14 del TRLUA para poder ser edificados, si aún no la tuvieran. En segundo lugar, su finalidad puede ser ejecutar obras aisladas y de remodelación de la urbanización y espacios públicos existentes previstas por el planeamiento en suelo urbano consolidado. En tercer lugar, obtener, cuando proceda según el planeamiento, los terrenos en los que se ejecute la urbanización. Y, finalmente, ejecutar actuaciones de rehabilitación incluidas en el programa de rehabilitación en suelo urbano consolidado.



Insiste el artículo 131 apartado segundo del TRLUA en que la gestión urbanística de estas actuaciones aisladas puede corresponder tanto a la Administración como a terceras personas, pero conforme a los siguientes criterios:

a) Se realizarán mediante proyectos de obras ordinarias, que se regirán por lo establecido en la legislación de régimen local. La regulación de estas obras la encontramos en el artículo 229 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y en el artículo 334 y ss del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón. En todo caso, será necesaria la aprobación de sus características generales por el Pleno del Ayuntamiento, previa información pública por plazo de veinte días.

b) En caso de que sea necesario, se podrá tramitar de forma previa o simultánea el proyecto de normalización de fincas conforme a lo establecido en el artículo 133 del TRLUA.

c) En el caso de actuaciones aisladas de rehabilitación, también se podrá tramitar de forma previa o simultánea el planeamiento de desarrollo conforme a lo establecido en el plan general o en el programa de rehabilitación urbana.

#### *5.2.1. Normalización de fincas*

Las actuaciones aisladas pueden requerir para su ejecución la previa normalización de fincas, cuando no sea necesaria la redistribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios afectados, pero sí sea preciso regularizar la configuración física de las fincas para adaptarla a las exigencias del planeamiento. Este supuesto se regula en el artículo 133 del TRLUA y en los artículos 118 a 121 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), de aplicación como derecho supletorio, en virtud de la disposición final primera del TRLUA.

La normalización de fincas podrá hacerse por manzanas completas o parte de ellas y se limitará a definir los nuevos linderos de conformidad con el planeamiento, con dos limitaciones:

a) No podrá afectar a más del quince% de la superficie de la finca, tal como fija el artículo 34 apartado cuarto b) del TRLUA. La cesión de esta superficie será gratuita al municipio destinándose los terrenos obtenidos a la apertura, ampliación o reforma de viario, espacios libres públicos o dotaciones o sistemas generales públicos.

b) Las disminuciones que se puedan producir en el aprovechamiento subjetivo otorgado por el planeamiento al propietario se compensarán económicamente y tampoco podrán ser superiores al quince%. Si las cesiones resultaran superiores, se hace necesaria la redistribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios afectados, y por ello se deberá acudir a la expropiación o reparcelación.

El artículo 119 del RGU relaciona los documentos que ha de incluir el proyecto de normalización de fincas, que se tramitará por el procedimiento regulado en el apartado tercero del artículo 133 del TRLUA.

### **5.3 Actuaciones integradas**

Ya hemos visto que, a tenor de lo establecido en el artículo 118 apartado segundo b) del TRLUA, las actuaciones integradas o de transformación urbanística son las que se ejecutan como consecuencia del desarrollo sistemático del planeamiento. Su ámbito de ejecución requiere la delimitación de una unidad de ejecución y afecta a áreas de desarrollo de suelo clasificado por el planeamiento como urbano no consolidado o suelo urbanizable delimitado. Estas actuaciones urbanísticas pueden desarrollarse mediante sistemas de gestión directa o indirecta y podrán ser de nueva urbanización, de rehabilitación urbana o de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana.

La regulación específica de las actuaciones aisladas se encuentra en los artículos 134 y ss del TRLUA.

Con carácter general, el objetivo de las actuaciones aisladas será la ejecución de obras de urbanización. Pero de acuerdo con el artículo 134 apartado primero del TRLUA, también podrán tener otras finalidades, como la ejecución de actuaciones de rehabilitación urbana, la intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana, o el reajuste de la proporción de las dotaciones públicas existentes.

Estas actuaciones se ejecutan en el ámbito de una o varias unidades de ejecución completas, mediante el sistema de gestión que corresponda a la unidad o sector en el que se integre. Será la Administración a través del planeamiento quien establezca el sistema o forma de gestión, ya que, de acuerdo con el artículo 40 del TRLUA, las unidades de ejecución o sectores y el tipo de actuación urbanística integrada que los desarrollará son determinaciones que ha de contener el plan general.

Esta ejecución podrá ser de gestión directa, mediante expropiación o cooperación, o de gestión indirecta, mediante compensación o adjudicación a urbanizador. La diferencia entre unos y otros sistemas está en quien asume el protagonismo en el proceso, la Administración o los particulares. No obstante, la actividad urbanística de ejecución siempre es una función pública, como reiteradamente repiten los textos legales (artículos 4 del TRLS y 2 del TRLUA) y la jurisprudencia.

Tanto en los supuestos de gestión directa como indirecta, los instrumentos de gestión urbanística podrán tramitarse simultánea o posteriormente al planeamiento, tal como prevén los artículos 52 apartado segundo y 135 del TRLUA. En caso de tramitación simultánea, la aprobación definitiva de los instrumentos de gestión quedará condicionada a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento correspondiente.

La participación en la gestión urbanística se ejercerá normalmente a través de las entidades urbanísticas colaboradoras, previstas en los artículos 9 apartado cuarto y 10 del TRLS, que relaciona sin carácter limitativo el artículo 136 apartado segundo del TRLUA: juntas de compensación, en el sistema de compensación; asociaciones administrativas de propietarios, en el sistema cooperación; entidades de conservación, constituidas como consecuencia de la transformación de alguna de las anteriores preexistente o, específicamente para dichos fines; o agrupaciones de interés urbanístico, en el sistema de gestión indirecta por urbanizador.

Todas estas entidades se regirán por sus estatutos, además de la normativa que les sea aplicable, tendrán carácter administrativo y dependerán de la Administración urbanística actuante en cuanto ejerzan potestades administrativas.

#### *5.3.1 Unidades de ejecución*

Pueden definirse como el espacio o ámbito territorial en que se divide el suelo urbanizable o suelo urbano no consolidado para llevar a cabo las actuaciones de transformación urbanística tanto desde un punto de vista jurídico como material, de modo integrado o sistemático a través de un sistema de actuación, en el que se garantizará el reparto equitativo de beneficios y cargas entre todos los propietarios.

Encontramos su regulación en el artículo 138 del TRLUA, que exige que estas unidades de ejecución se delimiten de forma que permitan, en todo caso, el cumplimiento conjunto de los deberes de equidistribución, urbanización y cesión de la totalidad de su superficie. Generalmente, se configurarán como por terrenos continuos, delimitados por un único perímetro que engloba a todas las fincas o parcelas, pero en suelo urbano no consolidado, así como en las actuaciones de regeneración y renovación urbanas previstas en el artículo 183 del TRLUA, las unidades de ejecución podrán ser discontinuas, y podrán comprender terrenos no continuos pero englobados junto con otros para hacer más factible la equidistribución de beneficios y cargas, y los deberes de cesión y urbanización.

La delimitación de unidades de ejecución se contiene en el planeamiento urbanístico; es requisito esencial para su delimitación que el ámbito o espacio cuente con ordenación pormenorizada, que se lleva a cabo a través del planeamiento.

Sin embargo, podrán dividirse, agruparse, modificarse o suprimirse por el procedimiento de aprobación de los estudios de detalle, que se regula en el artículo 68 del TRLUA, atribuyendo la aprobación inicial al Alcalde, y la definitiva, al Ayuntamiento Pleno, previo sometimiento a información pública y audiencia de los interesados por plazo común de un mes como mínimo. Esta regulación no concuerda con la distribución de competencias que establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 21 apartado primero letra j) atribuye la aprobación, sin distinción entre inicial y definitiva, de los instrumentos de gestión urbanística al Alcalde, regulación que, en función del principio de especialidad de la norma, debe prevalecer.

### 5.3.2 Reparcelación

La reparcelación es una técnica de gestión o ejecución urbanística que constituye uno de los principios vertebradores de todo el sistema urbanístico español. La define el artículo 140 del TRLUA como la agrupación de fincas comprendidas en la unidad de ejecución para su nueva división ajustada al planeamiento, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados en proporción a sus respectivos derechos y de los terrenos de cesión obligatoria a favor de la Administración. En términos similares se expresa el artículo 71 del RGU.

La ejecución del planeamiento exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución, salvo que la distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios resulte suficientemente equitativa y la haga innecesaria.

A tenor de los artículos 140 apartado primero del TRLUA y 72 del RGU, la reparcelación tiene por objeto, en primer lugar, la justa distribución de los beneficios y las cargas de la ordenación urbanística, la regularización de la configuración de las fincas, la localización del aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al planeamiento y el aprovechamiento que corresponda al municipio sobre parcelas determinadas.

Distingue el TRLUA entre reparcelación voluntaria y forzosa en su artículo 141. En la reparcelación voluntaria son los propietarios, de acuerdo con lo regulado para cada uno de los procedimientos de gestión, quienes presentan la propuesta de reparcelación; en cambio, la forzosa la impone el Ayuntamiento, cuando considera que es necesaria para la ejecución del planeamiento y los propietarios no hayan presentado la voluntaria dentro de los plazos otorgados, en su caso, para ello.

El proyecto de reparcelación tiene un contenido complejo, que, ha de ajustarse en principio, a los criterios que relacionan los artículos 142 y 143 del TRLUA y se detallan en los artículos 87 y ss del RGU, salvo que los propietarios por unanimidad, o el urbanizador adopten otros diferentes.

También cabe la posibilidad de que la reparcelación sea exclusivamente económica, a tenor de los artículos 144 del TRLUA y 116 del RGU, cuando en una actuación urbanística no fuera posible llevar a cabo la reparcelación material de todos los terrenos por resultar la edificación existente adecuada al plan. En este caso, la reparcelación se limitará a la redistribución material de los terrenos susceptibles de reparcelación material y a establecer las cesiones en favor de la Administración y las indemnizaciones entre los afectados.

En cuanto a la documentación que debe integrar el proyecto de reparcelación, el artículo 145 del TRLUA se remite a lo que establezcan disposiciones reglamentarias, debiendo contar, en todo caso con memoria, relación de propietarios e interesados, propuesta de adjudicación, tasación de los derechos, edificaciones, construcciones o plantaciones que deban extinguirse o destruirse para la ejecución del plan, cuenta de liquidación provisional y planos, detallada en los artículos 82 a 84 del RGU, documentación que podrá reducirse o ampliarse en atención al contenido efectivo de cada reparcelación.

El procedimiento de aprobación será el establecido para los estudios de detalle en el artículo 68 del TRLUA, que atribuye la aprobación inicial al Alcalde, y la definitiva, al Ayuntamiento Pleno, previo sometimiento a información pública y audiencia de los interesados por plazo común de un mes como mínimo. Esta tramitación se completa con lo establecido en el artículo 101 y siguientes del RGU, en especial en todo lo relativo al Registro de la Propiedad. Como ya señalamos en el caso de la modificación de la delimitación de las unidades de ejecución, esta regulación no concuerda con la distribución de competencias que establece el artículo 21 apartado primero letra j) de la Ley 7/1985, que atribuye la aprobación de los instrumentos de gestión urbanística al Alcalde, regulación que, en función del principio de especialidad de la norma, debe prevalecer.

La iniciación del expediente de reparcelación conlleva, sin necesidad de declaración expresa, la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en el ámbito de la unidad de ejecución, en los términos de los artículos 146 del TRLUA y 104 del RGU.

Para la formulación de la propuesta de adjudicación, sobre la que en su caso se elaborarán las certificaciones inscribibles en el Registro de la Propiedad, será necesario tener en cuenta las normas sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

Finalmente, se ha de hacer mención de los efectos jurídicos reales del acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación, recogidos en el artículo 148 del TRLUA y desarrollados en los artículos 122 a 126 del RGU.

## 5.4 Gestión directa

La gestión directa supone que la actividad urbanística es asumida por la propia Administración, previéndose dos sistemas, expropiación y cooperación, a los que el TRLUA dedica una escueta regulación en los artículos 149 y 150.

### 5.4.1 Gestión directa por expropiación

La expropiación se define como un sistema de actuación de carácter público, por medio del cual la Administración expropia los terrenos incluidos en la unidad de ejecución, ejecuta las obras de urbanización y adjudica las parcelas resultantes a quienes tengan la condición de beneficiarios, asumiendo así el protagonismo absoluto en el procedimiento. La doctrina es unánime en entender que la expropiación, aun cuando viene recogida en los textos legales como un sistema de actuación, no lo es en puridad, sino que en realidad es un modo de obtención de suelo de titularidad pública, aunque afecte a todo un polígono, unidad de actuación o de ejecución.

Este sistema se encuentra regulado en el artículo 149 del TRLUA y en los artículos 199 a 204 del RGU.

La gestión directa por expropiación exige su aplicación por unidades de ejecución completas, incluyendo todos los bienes y derechos incluidos en las mismas. A pesar de ello cabe que la Administración, motivadamente, acuerde antes de proceder a la ocupación de los bienes, derechos y aprovechamientos sujetos a expropiación, excluir de la expropiación a parte de ellos, para lo cual impondrá la imposición de las condiciones urbanísticas que procedan en garantía de la ejecución del planeamiento, que deberán ser expresamente aceptadas por el solicitante e inscritas en el Registro de la Propiedad.

### 5.4.2 Gestión directa por cooperación

Se define como un sistema de actuación por el cual la Administración ejecuta las obras de urbanización y los propietarios costean las mismas y aportan los terrenos de entrega o cesión obligatoria y gratuita.

Su regulación la encontramos en el artículo 150 del TRLUA y en los artículos 186 a 193 del RGU.



La gestión directa por cooperación se aplicará por unidades de ejecución completas y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos o adscritos a las mismas sin excepción.

La aplicación del sistema de cooperación exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución. El expediente de reparcelación forzosa se entenderá iniciado al aprobarse el planeamiento o la delimitación de la unidad de ejecución que establezcan la aplicación de la gestión directa por cooperación. No obstante, en el acuerdo que determine la cooperación como forma de gestión, podrá otorgarse a los propietarios un plazo no superior a seis meses para que presenten propuesta de reparcelación voluntaria, formalizada en escritura pública, para lo cual se han de constituir en «agrupación de interés urbanístico», en los términos del apartado segundo letra a) del artículo 141 del TRLUA. Estas agrupaciones se regulan en los artículos 191 y 193 del RGU, con la denominación de «asociaciones administrativas de cooperación».

El municipio podrá exigir pagos a cuenta y convenir aplazamientos de pago a los titulares de bienes y derechos de la unidad de ejecución obligados a sufragar los costes de urbanización, así como acudir al procedimiento de apremio para recaudar las cuotas no satisfechas en plazo, todo ello de acuerdo con la regulación contenida en los apartados tercero y cuarto del artículo 150 del TRLUA y artículos 189 y 190 del RGU.

## 5.5 Gestión indirecta

En la gestión directa, la promoción de la actividad urbanística es asumida por la iniciativa privada, sea un particular o un empresario, sin perjuicio de que las decisiones o resoluciones jurídicas aprobatorias de las diversas actuaciones que integran el sistema sean competencia de la Administración urbanística actuante, que se reserva una función de tutela y control. Se ofrecen las dos opciones privadas posibles: compensación o agente urbanizador, o lo que es lo mismo, un procedimiento preferencial a aquellos titulares de suelo que manifiestan fehacientemente su voluntad de ser los promotores propios de la urbanización de sus terrenos, y, en el caso de que ello no fuera posible, se abre el proceso a la concurrencia para que, de manera concertada con aquellos titulares de suelo, un tercero seleccionado en pública competencia, pueda desarrollar, en nombre de la Administración, la ejecución urbanizadora de la actuación que se pretende urbanizar.

### 5.5.1 Gestión indirecta por compensación

La compensación se define como un sistema de actuación para la ejecución urbanística de un sector o unidad de ejecución, por el que los propietarios aportan los terrenos de entrega o cesión obligatoria y gratuita, realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el planeamiento y, generalmente, se constituyen en junta de compensación.

A diferencia de la gestión directa, el sistema de compensación se regula con bastante amplitud en los artículos 151 a 158 del TRLUA y 164 a 167 y 181 a 183 del RGU.

El apartado segundo del artículo 151 del TRLUA resume el proceso a seguir en la compensación, en los siguientes términos: «los propietarios se constituyen en junta de compensación, aportan los terrenos de cesión obligatoria mediante reparcelación y ejecutan a su costa la obra pública de urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el planeamiento».

La constitución de la junta de compensación podrá excluirse en dos supuestos: el de propietario único o en el caso de acuerdo de la totalidad de todos los propietarios. En estos casos, se sustituye el procedimiento ordinario por la firma de un Convenio urbanístico entre la Administración y la propiedad, que habrá de contener todas las determinaciones que el TRLUA prevé para la actuación mediante junta.

De acuerdo con el apartado primero del artículo 152 TRLUA, es necesaria la concurrencia de varios requisitos para que los propietarios puedan asumir la iniciativa y actuar por compensación:

- a) Que el planeamiento establezca para la unidad de ejecución de que se trate que sea este su sistema de gestión, o, al menos que se haya fijado la gestión indirecta sin mayor concreción de modalidad.
- b) Que los propietarios que asuman la iniciativa representen más de la mitad de la superficie de la unidad de ejecución.
- c) Que se asuma el cumplimiento de los plazos de inicio de la ejecución material de las obras y de la conclusión de la urbanización que establezca el planeamiento.

Los propietarios afectados disponen del plazo máximo de un año a contar desde la plena eficacia del planeamiento para asumir la iniciativa de su ejecución. Transcurrido dicho plazo, el órgano municipal competente, mediante acuerdo expreso y motivado, podrá sustituir la compensación por otro sistema de ejecución que se considere más adecuado.

Las iniciativas que se presenten el Ayuntamiento deberán incluir una o varias unidades de ejecución completas e incluirán, entre otra documentación, la acreditación de la representación y de la titularidad de los bienes de los propietarios que adopten la iniciativa de más de la mitad de la superficie del ámbito de actuación y la propuesta de estatutos y bases de actuación del sistema, con el contenido de los artículos 166 y 167 del RGU, o, en el caso de propietario único o común acuerdo, propuesta de convenio urbanístico.

Además podrá añadirse para su tramitación simultánea, la ordenación detallada suficiente para ejecutar la urbanización y, en su caso, el proyecto de urbanización.

A la vista de esta iniciativa, y una vez comprobado que la documentación está completa, el Ayuntamiento tramitará el correspondiente procedimiento, regulado en el artículo 154 del TRLUA, que prevé que las bases y estatutos se aprueben por el procedimiento establecido para la aprobación de los estudios de detalle. Como ya hemos indicado en otros supuestos, esta distribución de competencias no concuerda con la que establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 21 apartado primero letra j) atribuye la aprobación, sin distinción entre inicial y definitiva, de los instrumentos de gestión urbanística al Alcalde.

El acuerdo de aprobación definitiva de los estatutos y bases de actuación incluirá la designación del representante de la Administración en el órgano rector de la junta y tendrá los efectos que se relacionan en el apartado tercero del artículo 154 TRLUA.

La personalidad, naturaleza, estatuto, responsabilidad y demás cuestiones relacionadas con la junta de compensación, se regulan en los artículos 155 a 159 del TRLUA, que se completan con las previsiones de los artículos 164, 165 y 181 a 183 del RGU.

### 5.5.2 Gestión indirecta por urbanizador

Este sistema supone la entrada en la actuación urbanizadora de un tercero, sea o no propietario de suelo, que interactúa con la propiedad del suelo y la Administración urbanística actuante desde una perspectiva empresarial, de manera que el agente se responsabiliza de la urbanización a cambio de un precio, ya sea a través de aprovechamiento lucrativo o por una cantidad en metálico, o por una combinación de ambos.

Este sistema fue introducido por la legislación valenciana, desde la que se ha venido implantando, con variantes, en la mayor parte del derecho autonómico. Así, se ha recogido en los artículos 159 a 182 del TRLUA.

El artículo 159 del TRLUA resume en qué consiste este sistema: el urbanizador gestiona la ejecución del planeamiento, obteniendo su retribución de los propietarios afectados por la actuación conforme a lo establecido en el programa de urbanización. Será de aplicación cuando expresamente se regule por el planeamiento o así se determine por el Ayuntamiento a través del procedimiento correspondiente.

El urbanizador se define en el artículo 165 del TRLUA como el agente público responsable de ejecutar la urbanización. Podrá ser o no titular del suelo afectado por la actuación y será seleccionado en pública competencia conforme a lo establecido en el TRLUA y, en lo que resulte de aplicación, la normativa de contratación del sector público, en concreto, en la normativa sobre contratación del sector público para el contrato de gestión de servicios públicos.

Sus derechos y prerrogativas se relacionan en el artículo 166 del TRLUA, a las que se añade su derecho a ser retribuido, sea en terrenos edificables o en metálico, a través de cuotas de urbanización, en los términos del artículo 171 del TRLUA. Sus responsabilidades y el régimen de garantías que ha de prestar ante la Administración se recogen en los artículos 168 y 169 del TRLUA.

Por su parte, los derechos y deberes de los propietarios se relacionan en el artículo 170 del TRLUA, y las prerrogativas de la Administración en el artículo 172 del TRLUA.

Todo el sistema gira en torno a la figura del programa de urbanización, regulado en los artículos 160 y siguientes del TRLUA, documento en el que se establecen los compromisos y obligaciones que asumirá el urbanizador y se definen sus relaciones con la Administración y, en su caso, con los propietarios afectados. Las normas de procedimiento se regulan en los artículos 173 y ss del TRLUA.

### 5.6 Actuaciones de Rehabilitación Urbana

Las actuaciones de rehabilitación urbana se introdujeron en nuestra legislación por la Ley 4/2013 como otra forma de gestión, distinta de las actuaciones aisladas y las actuaciones integradas. En la actualidad se regulan en el Capítulo IV del Título Cuarto del TRLU, artículos 183 a 186.

Estas actuaciones vienen definidas en el artículo 183 del TRLUA como un conjunto de actividades que inciden en ámbitos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio arquitectónico o de ambos. Distingue tres clases de actuaciones:

a) Actuaciones de rehabilitación edificatoria, que consisten en la realización de obras de conservación, mejora, reforma, modificación y actualización, tanto de los elementos comunes o privativos de las edificaciones como de las instalaciones existentes, y tanto en edificios y en los espacios comunes privativos. Para su ejecución únicamente requieren el correspondiente proyecto técnico con propuesta de intervención concreta sobre un determinado inmueble.

b) Actuaciones de regeneración urbana, que incluyen las anteriores más otras que afecten a la urbanización material del espacio público del ámbito de que se trate.

c) Actuaciones de renovación urbana, que incluyen la ejecución de obras de edificación de nueva construcción en sustitución de edificios previamente demolidos, y las obras de urbanización complementarias.

A diferencia de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, las actuaciones de regeneración y renovación urbana exigen la delimitación de un ámbito de intervención. Si se ejecutan en suelo urbano consolidado como actuaciones aisladas, podrán desarrollarse bien a través del correspondiente proyecto técnico o previo plan especial, pero si conllevan una actuación de transformación urbanística, exigen la definición de una unidad de ejecución y, por tanto, la categorización del suelo como urbano no consolidado.

El artículo 184 del TRLUA prevé que las actuaciones de rehabilitación urbana se incorporen en un programa de rehabilitación urbana, con el contenido del apartado segundo de este artículo, que normalmente forman parte del plan general de ordenación urbana como una de sus determinaciones. Cuando el municipio no disponga de instrumento de planeamiento, el programa de rehabilitación urbana requerirá su aprobación por la Administración actuante, de oficio o a instancia de parte, previa información pública y audiencia a los propietarios afectados y publicación en el *Boletín Oficial* que corresponda.

### 5.7 Obtención de terrenos dotacionales

Los suelos o terrenos dotacionales son aquellos sobre los que se implantan los usos y servicios públicos, necesarios para el desenvolvimiento de la vida en sociedad de los ciudadanos. Su regulación se haya en Capítulo V del Título Cuarto del TRLUA, artículos 187 a 190.

Distingue el artículo 187 del TRLUA dos clases de infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos de los municipios, los sistemas generales y las dotaciones locales. Los sistemas generales son las infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos al servicio de toda o gran parte de la población del municipio, que podrán ser municipales o de incidencia o interés supralocal o autonómico. Por su parte, son dotaciones locales las infraestructuras y los equipamientos públicos al servicio de áreas inferiores establecidos por el planeamiento, su conexión con los correspondientes sistemas generales, y las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de estos sistemas como consecuencia de la puesta en servicio de nueva urbanización.

Se excluyen en principio los de titularidad privada, que serán en todo caso complementarios de los mínimos exigidos por la ley.

En suelo urbano consolidado, los terrenos destinados por el planeamiento al establecimiento de sistemas generales o dotaciones locales se obtendrán mediante expropiación u ocupación directa.

Fuera del suelo urbano consolidado, la forma de obtención de los suelos destinados a sistemas generales y dotaciones locales se regula en los artículos 188 y 189 del TRLUA. Así, los terrenos destinados a dotaciones locales se obtendrán mediante cesión obligatoria y gratuita derivada de la gestión sistemática de las unidades de ejecución continuas o discontinuas en que se incluyan. En cambio, los terrenos destinados a de sistemas generales se obtendrán normalmente mediante cesión obligatoria derivada de su inclusión o adscripción a unidad de ejecución. Cuando esta modalidad fuera inviable, se obtendrán mediante ocupación directa. Y finalmente, cuando las dos posibilidades fuesen inviables o inconvenientes, mediante expropiación forzosa.

#### 5.7.1 Ocupación directa

La figura de la ocupación directa se regula en los artículos 191 a 193 del TRLUA.

El artículo 191 del TRLUA prevé la obtención de los suelos destinados por el planeamiento a infraestructuras o equipamientos urbanísticos públicos por ocupación directa bien mediante el reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución excedentaria, bien compensando a su titular con terrenos o aprovechamientos de los patrimonios públicos de suelo que no estén destinados a la construcción de viviendas protegidas.

El procedimiento a seguir se regula en el artículo 192 del TRLUA, y se inicia con la publicación y notificación a los interesados de la relación de los terrenos y propietarios afectados, los aprovechamientos subjetivos correspondientes a cada uno de ellos y la unidad o unidades de ejecución excedentarias donde habrán de hacer efectivos sus derechos. Transcurrido el plazo mínimo de un mes, se procederá a la ocupación, previo levantamiento de actas. En el caso de propietarios desconocidos, no comparecientes, incapacitados sin persona que les represente o cuando se trate de propiedad litigiosa, se llevarán las actuaciones con el Ministerio Fiscal.

Los propietarios afectados por las ocupaciones directas tendrán derecho a ser indemnizados por el período de tiempo que medie desde la ocupación de sus terrenos hasta la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación correspondiente. Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado proyecto de reparcelación, los interesados podrán advertir al municipio de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, con la tramitación que se recoge en el artículo 193 del TRLUA.

### 5.8 Expropiación forzosa

La expropiación forzosa es toda forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o interés patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de derecho, por causa de utilidad pública o interés social, mediando previa indemnización. La expropiación urbanística es simplemente una modalidad de la expropiación genérica.

El artículo 85 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de expropiación forzosa dispone que las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, y en lo no previsto en ellas, al contenido de la Ley de Expropiación Forzosa. Dado el reparto competencial que existe en la materia urbanística desde la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, también son de aplicación los artículos 42 a 48 del TRLS, y la legislación en materia urbanística aprobada por las Comunidades Autónomas, en nuestro caso los artículos 194 a 209 del TRLUA. El referido artículo 42 del TRLS a su vez establece que la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley de Expropiación Forzosa. Nos encontramos de esta manera ante un complejo entramado de normas en esta materia que hacen muy compleja su aplicación práctica.

Hemos de partir de los supuestos en los que se aplicará la expropiación forzosa que establece el artículo 194 del TRLUA:

a) Cuando en una unidad de ejecución se haya establecido la gestión directa por expropiación prevista en el artículo 149 del TRLUA, o, en todo caso, para la ejecución en régimen de gestión indirecta respecto de los titulares de derechos que no deseen incorporarse a la actuación (artículo 30 apartado primero b) del TRLUA).

b) Para la obtención de terrenos destinados a sistemas generales y dotaciones locales, prevista en los artículos 188 y 190 del TRLUA.

c) Para la constitución o ampliación de patrimonios públicos de suelo, en virtud del artículo 104 del TRLUA.

d) Por incumplimiento de la función social de la propiedad, que regula los artículos 195 y 196 del TRLUA.

e) En los demás supuestos legalmente previstos.

Los artículos 201 y ss del TRLUA regulan los procedimientos expropiatorios especiales por razón de urbanismo, que requerirán, en primer lugar, que el municipio formule una relación de los propietarios existentes en la unidad de ejecución u otro ámbito expropiable, con la descripción de los bienes y derechos afectados, que habrá de someterse a información pública y aprobarse conforme a lo previsto en la legislación de expropiación forzosa. En cualquier caso, el justiprecio de los bienes y derechos expropiados se fijará conforme a los criterios de valoración del TRLS.

Los artículos 43 del TRLUA y 203 del TRLUA habilitan al municipio para que en cualquier expropiación forzosa por razón de urbanismo pueda optar entre seguir la expropiación individualizada para cada finca o aplicar el procedimiento de tasación conjunta, que se regula en los artículos 204 y siguientes del TRLUA.

De acuerdo con los artículos 43 del TRLS y 206 del TRLUA, el pago del justiprecio podrá realizarse en efectivo o, cuando así se acuerde con el expropiado, en especie, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente.

Las normas relativas a la ocupación de las fincas y a su inscripción en el Registro de la Propiedad las encontramos en los artículos 44 y 45 del TRLS y 208 del TRLUA.

El órgano encargado de la valoración, en caso de que no haya avenencia o mutuo acuerdo entre los sujetos intervinientes en la expropiación, será el Jurado Aragonés de Expropiación, regulado en el artículo 209 del TRLUA.

Finalmente, no regula la legislación urbanística en Aragón, los supuestos de reversión o retasación de los bienes expropiados, que sí se recoge en el artículo 47 del TRLS.

### 5.9 Proyectos de urbanización

De conformidad con el artículo 121 del TRLUA, los proyectos de urbanización son el último de los presupuestos de ejecución del planeamiento mediante actuaciones integradas. Su regulación detallada la encontramos en los artículos 137 del TRLUA, 229 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y 159 a 162 del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística.

Los podemos conceptuar como proyectos de obras que definen los detalles técnicos de las obras y servicios urbanísticos previstos por los planes urbanísticos para un determinado sector o unidad de actuación, precisos para la transformación urbanística a suelo urbanizado a través de su materialización. Así, los proyectos de urbanización constituirán, en todo caso, instrumentos para el desarrollo de todas las determinaciones que el Plan prevea en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, jardinería y otras análogas.

El ámbito territorial en el que pueden actuar es únicamente el suelo con una ordenación pormenorizada, en tanto que este es el único apto o susceptible de una actuación de transformación urbanística.

El artículo 137 del TRLUA los define como proyectos de obras que tienen por finalidad hacer posible la ejecución material del planeamiento que legitime la acción urbanizadora en cada clase de suelo. Incluirán todas las obras necesarias en una o varias unidades de ejecución o para la ejecución directa de los sistemas generales.

El artículo 229 de la Ley 7/1999 los define asimismo como proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica el plan general en el suelo urbano no consolidado y los planes parciales y especiales, así como, en su caso, la ejecución directa de sistemas generales en cualquier clase de suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley Urbanística (debemos entender que se refiere al artículo 137 del TRLUA actual) y los excluye para el suelo urbano consolidado para la ejecución directa de sistemas generales, categoría de suelo en el que las necesidades de urbanización se resolverán mediante los proyectos de obras ordinarias.

En línea con la tradición del Derecho urbanístico preexistente, los artículos 16 apartado primero c) del TRLS y 25 c) del TRLUA establecen que las actuaciones de transformación urbanística comportan para su promotor costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente y que supondrán parte de los costes de urbanización, relacionados minuciosamente en el artículo 139 apartado tercero del TRLUA. Estas obras, que se detallan en el artículo 160 del Decreto 52/2002, se han de incluir en el proyecto de urbanización, de acuerdo con el artículo 137 apartado segundo del TRLUA, con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto del autor del proyecto.

Lo que no pueden hacer los proyectos de urbanización es contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo y de la edificación ni modificar las previsiones del planeamiento que desarrollan (artículos 137 apartado segundo del TRLUA y 161 del Decreto 52/2002), ya que, tal y como afirma reiteradamente la jurisprudencia y doctrina, no son instrumentos de planeamiento urbanístico. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo, entre otros, en Autos de 10 de julio de 2008, de 13 de enero y de 8 de octubre de 2009 o de 27 de mayo de 2010.

Para determinar la documentación que deben contener, acudimos al apartado tercero del artículo 137 del TRLUA y al artículo 162 del mismo Decreto 52/2002, que señalan que comprenderán una memoria descriptiva de las características de las obras, planos de información y de situación en relación con el conjunto urbano, planos de proyecto y detalle, pliego de condiciones técnicas y de condiciones económico-administrativas de las obras y servicios, mediciones, cuadros de precios descompuestos y presupuesto.

En cuanto al procedimiento para su aprobación y modificación, el apartado cuarto del artículo 137 se remite al previsto para los estudios de detalle, previsión que no se ajusta a la distribución de competencias que establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 21 apartado primero letra j) atribuye la aprobación de los instrumentos de gestión urbanística al Alcalde, regulación que, en función del principio de especialidad de la norma, debe prevalecer.

### **5.10 Especialidades de gestión en pequeños municipios**

En el Título Séptimo «Régimen urbanístico simplificado» del TRLUA se dedican los artículos 293 y 294 a las especialidades en gestión urbanística para los considerados como pequeños municipios, que son, a estos efectos, aquellos cuya población no alcanza los dos mil habitantes.

Distingue el artículo 293 del TRLUA entre municipios que cuenten con plan general y municipios que carezcan de él. En el primer caso, la ejecución del planeamiento tendrá lugar en cualquiera de las formas establecidas en el TRLUA. En el suelo urbano de estos municipios podrá ejecutarse en todo caso el planeamiento mediante la imposición al propietario de la ejecución previa o simultánea de las obras de urbanización precisas, la aprobación de un programa de edificación o la urbanización en régimen de obras públicas ordinarias. En el segundo supuesto, al otorgar licencia de edificación en el suelo urbano podrá imponerse al propietario la previa o simultánea ejecución de la urbanización precisa para la conversión de su parcela en solar.

El artículo 294 del TRLUA regula la posibilidad de acudir a las obras públicas ordinarias como procedimiento para la ejecución del planeamiento en estos pequeños municipios, aplicándose las disposiciones relativas a las actuaciones aisladas. Este régimen se regirá por la normativa de régimen local, integrada por los artículos 229 a 232 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y 334 a 346 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, y las disposiciones previstas para las actuaciones aisladas en los artículos 131 a 133 del TRLUA.

Para la obtención de los terrenos dotacionales en aquellos municipios con plan general simplificado que no delimiten unidades de ejecución en suelo urbano no consolidado, en los que la urbanización se desarrolle por obras ordinarias, se prevén los siguientes mecanismos:

a) Suscripción de convenio urbanístico de gestión con los propietarios interesados, regulado en el artículo 102 del TRLUA.  
b) Imposición al propietario de las cesiones necesarias al otorgar la licencia de edificación, en los términos de los artículos 234 y siguientes del TRLUA.

c) Mediante normalización de fincas del artículo 133 del TRLUA o, en caso de ser necesario, reparcelación, definiendo su ámbito a través del procedimiento establecido en el artículo 68 del TRLUA para la aprobación de los estudios de detalle, en contra del régimen de distribución de competencias de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 21 apartado primero letra j) atribuye la aprobación de los instrumentos de gestión urbanística al Alcalde.

d) Expropiación forzosa u ocupación directa, reguladas en los artículos 194 y ss y 191 del TRLUA, respectivamente.

En todo caso, el coste de las obras de urbanización, que deberá ser sufragado por los propietarios en aplicación de los artículos 16 apartado primero c) del TRLS y 25 c) del TRLUA, se hará efectivo mediante el pago de cuotas de urbanización, gestionadas de acuerdo con los criterios del apartado cuarto del artículo 294 del TRLUA.

## **6. EDIFICACION Y USO DEL SUELO**

Dentro del Título Quinto del TRLUA, relativo a la «Edificación y Uso del Suelo», se recogen una serie de figuras que tienen lugar, desde el punto de vista lógico, en un momento posterior al del planeamiento urbanístico y al de su ejecución, etc. Entendimiento de que uno de los objetivos del urbanismo es la de favorecer el proceso edificación, que debe ser controlado por la Administración pública.

### **6.1 Normas de directa aplicación**

Las normas de aplicación directa son los recursos que se reserva el legislador para asegurar un nivel de calidad en el sistema urbanístico y conseguir el disfrute de una vivienda digna y adecuada. Se regulan en el Capítulo I, artículos 214 a 216 del TRLUA, relativos a la protección del paisaje, las alturas de la edificación y las distancias de construcciones a vías.

En cuanto al primer aspecto, señala la norma que la actividad urbanística debe tener en consideración al paisaje en todas sus fases, lo que obliga a que, con carácter general, las construcciones, obras de rehabilitación, modernización o conservación de los inmuebles deben observar las exigencias de protección del medio ambiente establecidas en el ordenamiento jurídico y no podrán menoscabar la belleza o armonía del paisaje natural, rural o urbano, considerando sus valores culturales.

Y más concretamente determina que tanto la tipología de las construcciones como los materiales empleados para la renovación y acabado de fachadas, cubiertas y cierres de parcelas habrán de integrarse y armonizar con el paisaje en que vayan a emplazarse.

En cuanto a alturas, establece el artículo 215 del TRLUA que salvo que lo autorice el plan, no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas, medidas en cada punto del terreno. No obstante, cuando se trate de solares enclavados en núcleos o manzanas que hayan sido edificados en más de dos terceras partes, solo se podrán autorizar alturas que alcancen la media de los edificios ya construidos.

Y finalmente, en cuanto a la distancia a vías públicas, en tanto que el planeamiento no fije alineaciones y rasantes, las construcciones y cierres que se realicen con obras de fábrica u otros elementos permanentes en zonas no consolidadas por la edificación, tendrán que desplazarse un mínimo de tres metros del límite exterior de la calzada de la vía pública a que den frente, salvo que por aplicación de otra legislación, como puede ser la de carreteras, proceda una distancia superior. Se excluye de esta limitación la colocación de mojones o postes destinados a delimitar la propiedad rústica, sin impedir el acceso a la misma.

### **6.2 Edificación forzosa**

Se dedican a la edificación forzosa el Capítulo II, artículos 217 a 224 del TRLUA. De acuerdo con estas normas, el propietario de solares y de construcciones en ruina o inadecuadas, por estar destinadas en más de la mitad de su superficie construida a un uso urbanístico incompatible con el establecido en el planeamiento, debe edificarlos o cesar el uso inadecuado en los plazos máximos que fijen los instrumentos de ordenación urbanística aplicables, y, en su defecto, en el de dos años contados desde que la parcela merezca la calificación de solar o desde la declaración administrativa de ruina o inadecuación. Esta edificación debe finalizarse en el plazo establecido en la correspondiente licencia y, en su defecto, en el de dos años contados desde la notificación del otorgamiento de la licencia o de la orden de ejecución, aunque cabe prorroga de estos plazos, por causa debidamente motivada, por un período máximo igual a los mismos.

El incumplimiento del deber de edificar habilita al municipio para decretar la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o para proceder a la ejecución del planeamiento mediante sustitución del propietario. Ello requerirá una declaración expresa por el procedimiento y con los requisitos que se establece en los artículos 220 y siguientes del TRLUA.

Los municipios con población igual o superior a ocho mil habitantes o que cuenten con plan general de ordenación urbana están obligados a mantener a los solos efectos de publicidad, un Registro de inmuebles en situación de ejecución por sustitución.

### **6.3 Títulos habilitantes de naturaleza urbanística**

Frente a la regulación urbanística anterior, que sometía cualquier acto de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y del subsuelo a previa licencia, la reforma de la Ley que supuso la Ley 4/2013, de 23 de mayo distinguió tres títulos habilitantes de naturaleza urbanística distintos, la licencia urbanística, la declaración responsable y la comunicación previa, que en la actualidad se regulan en el Capítulo III del Título Quinto del TRLUA, artículos 225 y siguientes. Aunque la exposición de motivos de esta Ley 4/2013 justifica este nuevo régimen tanto en los cambios de la legislación estatal como los derivados de la Directiva de servicios –Directiva 2006/123/CE–, el establecimiento de declaraciones responsables y comunicaciones previas no venía impuesto por la normativa europea, que precisamente excluía el urbanismo de su ámbito de aplicación, siendo decisión del legislador aragonés –en cuanto a actos de naturaleza urbanística– el haber optado por estos regímenes más flexibles y de control posterior.

Sin perjuicio de ello, esta regulación concuerda con lo establecido en el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por su parte, el apartado tercero del artículo 11 del TRLS establece que todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística.

A la vista de todo lo anterior, en la actualidad todos los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo requerirán para su lícito ejercicio de alguno de estos tres títulos habilitantes, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación que les afecte y del respeto a los derechos civiles implicados, en los términos del artículo 225 del TRLUA.

El hecho de que una actividad de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo esté sujeta a uno u otro título habilitante tiene una primera e importante consecuencia en relación con sus efectos, de acuerdo con el artículo 229 del TRLUA: la licencia legítima para la realización de su objeto desde la fecha en que sea formalmente adoptada por el Alcalde; en cambio, la comunicación previa y la declaración responsable legitiman para la realización de su objeto desde el día de su presentación en el registro general del municipio. Al respecto el propio TRLUA introduce un matiz en el apartado cuarto del artículo 238, cuando exige dos requisitos para que las comunicaciones previas y declaraciones responsables surtan plenos efectos: que sean conformes con el planeamiento y la normativa urbanística y que se haya presentado la totalidad de la documentación requerida en el registro del órgano competente.

#### *6.3.1 Licencia urbanística*

El artículo 226 del TRLUA regula la licencia urbanística como el acto administrativo por el que el Alcalde autoriza a cualquier persona para realizar un acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo, señalando expresamente el objeto de la misma, y las condiciones y plazos de su ejercicio.

Para verificar qué actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo están sujetos a licencia, hemos de acudir a la relación que se contiene en el apartado segundo de este artículo 226. Sin perjuicio de ello, también podrá solicitarse voluntariamente licencia para los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo que no estén sujetos a ella cuando así lo estimen conveniente los solicitantes por razones de seguridad jurídica o de otro tipo.

El régimen previsto para las licencias en este artículo 226 del TRLUA se completa con varias previsiones recogidas en los artículos 231 y siguientes del TRLUA y en los artículos 2 a 9 del Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística (RGU), vigente en los términos de la disposición final primera del TRLUA.

El artículo 231 del TRLUA prevé que será objeto de resolución única cuando un mismo acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo requiera la obtención de licencia urbanística y de otra autorización municipal administrativa expresa relativa a la adecuación de las obras al ejercicio de una actividad, sea o no clasificada, sin perjuicio de la formación y tramitación de piezas separadas para cada intervención administrativa. En este caso, el plazo para resolver las licencias urbanísticas se interrumpirá desde la solicitud por el interesado autorizaciones de carácter previo atribuidas a la competencia de otras administraciones públicas hasta su otorgamiento.

Se establece expresamente el carácter reglado de las licencias en el apartado primero del artículo 232 del TRLUA, que determina que se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanístico vigentes en el momento de la resolución, siempre que esta se produzca dentro del plazo legalmente establecido, resolviendo tanto sobre la pertinencia de las obras como sobre el aprovechamiento urbanístico correspondiente. El apartado segundo del artículo 3 del RGU incide en que toda resolución que otorgue o deniegue licencia deberá ser motivada.

Se mantiene la clásica cláusula de salvedad del derecho propiedad y sin perjuicio de tercero, que ya recogía el artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1055, lo que supone que está vedado en los procedimientos administrativos sobre licencias urbanísticas que la resolución administrativa de otorgamiento o denegación se fundamente en cuestiones de propiedad civil, aunque podrán denegarse si se pretende llevar a cabo una ocupación ilegal del dominio público, en los términos del apartado segundo del artículo 232 del TRLUA.

El artículo 233 del TRLUA regula la revocación de licencias por cambio de planeamiento, estableciendo que si la obra no está iniciada, procederá la revocación, y si la edificación está en curso, se podrá revocar o permitir la terminación de la obra, quedando el edificio en situación de fuera de ordenación. En cualquiera de los casos, se establecerá en la misma resolución la indemnización que, en su caso, corresponda.

En los artículos 234 a 236 del TRLUA se regula el régimen de edificación y urbanización simultáneas, para que la parcela sobre la que se edifica adquiera la condición de solar, incluida su conexión con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatas, distinguiendo entre los supuestos en que los terrenos se encuentren dentro o fuera de una unidad de ejecución, lo que exigirá para el promotor el cumplimiento de unos requisitos y condiciones diferentes en cada caso.

#### *6.3.2 Declaración responsable*

El artículo 227 del TRLUA define la declaración responsable como el documento en el que cualquier persona manifiesta bajo su responsabilidad al Alcalde que cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente para realizar uno de los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo enumerados sujetos a esta declaración, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos al efecto y que se compromete a mantener dicho cumplimiento durante el período de tiempo inherente a la realización del acto objeto de la declaración.



Están sujetos a declaración responsable los siguientes actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo que expresamente se relacionan en el apartado segundo de este artículo 227 del TRLUA. Existe una correlación entre los actos en los que se requiere la declaración responsable con los actos sujetos a licencia, si bien el legislador ha considerado que en este caso el interés general queda cubierto con un control posterior por parte del Ayuntamiento, en atención a la naturaleza del acto de que se trate.

El documento de declaración responsable habrá de contener, además de los datos establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común, en concreto el ya referido artículo 69 de la Ley 39/2015, identificación y ubicación de su objeto; enumeración de los requisitos administrativos aplicables y relación de los documentos acreditativos del cumplimiento de los anteriores requisitos, con indicación de su contenido general y el nombre del técnico o profesional que lo suscriba, pudiéndose aportar voluntariamente copias de tales documentos; y compromiso expreso de mantener el cumplimiento de dichos requisitos durante el período de tiempo inherente a la realización del acto objeto de la declaración.

A la vista de este artículo, la declaración responsable no tiene por qué ir necesariamente acompañada del documento técnico de la obra, lo que dificultará que los servicios técnicos municipales puedan conocer con exactitud el acto urbanístico que se va a realizar. A pesar de ello y a la vista del párrafo segundo del artículo 238.2 del TRLUA, que exige que tanto las solicitudes de licencia como las declaraciones responsables se presenten acompañadas del proyecto técnico redactado por profesional competente en los supuestos en los que se determine por la normativa de ordenación de la edificación, cabe concluir la exigencia de presentar proyecto junto con la declaración responsable en los supuestos en que la normativa de la edificación exija su redacción.

### 6.3.3 Comunicación previa

El artículo 228 del TRLUA concluye que la comunicación previa en materia de urbanismo es el documento en el que cualquier persona pone en conocimiento del Alcalde que reúne los requisitos para realizar un acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo que no esté sujeto ni a declaración responsable ni a licencia en materia de urbanismo.

El documento de comunicación previa habrá de contener, además de los datos establecidos en el citado artículo 69 de la Ley 39/2015, identificación y ubicación de su objeto y declaración de que concurren los requisitos administrativos aplicables, especificando los relativos a la seguridad de personas y bienes, cuando proceda.

Esta comunicación previa, que en su momento ya había sido regulada por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, también se regula en el artículo 162 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, que permite que las ordenanzas municipales puedan sustituir la necesidad de obtención de licencia por una comunicación previa del interesado dirigida a la Administración municipal. Permite que el régimen de comunicación previa se aplique, entre otros, a las obras de sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica, consistentes normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoro, ornato o cerramiento que no precisen de proyecto técnico suscrito por profesional titulado.

### 6.3.4 Procedimiento

En cuanto al procedimiento para otorgar tanto las licencias urbanísticas, como las comunicaciones previas y las declaraciones responsables, el artículo 238 del TRLUA y el apartado primero del artículo 4 del Real Decreto 2187/1978, se remiten al procedimiento establecido en la normativa sobre régimen local y en las ordenanzas municipales. A falta de otra regulación, es en los artículos 142 y siguientes del ya citado Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón donde encontramos las «Reglas generales para el otorgamiento de autorizaciones y licencias».

Ya hemos hecho referencia a la obligación de acompañar las solicitudes de licencia o, en su caso, las declaraciones responsables, del proyecto técnico redactado por profesional competente, en los supuestos en los que se determine por la normativa de ordenación de la edificación; en concreto es el apartado segundo del artículo 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación el que determina cuales son las obras que requieren de proyecto. Este proyecto habrá de ir visado por el Colegio Profesional correspondiente en los casos pertinentes conforme a lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

Interesa señalar el apartado segundo del artículo 4 del Real Decreto 2187/1978, que establece en todo expediente de concesión de licencia conste informe técnico y jurídico, cuando la Entidad otorgante cuente con los servicios correspondientes. En el caso de no disponer de ellos, podrá solicitarlos a la entidad comarcal o a la Diputación Provincial.

El plazo de resolución y notificación de las licencias urbanísticas será de tres meses, de acuerdo con el apartado tercero del artículo 238 del TRLUA, siendo los efectos del silencio desestimatorios conforme a lo determinado en los apartados tercero y cuarto del artículo 11 del TRLS, como prevé el artículo 239 del TRLUA.

En cuanto al órgano competente, el artículo 21 apartado primero q) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuye el otorgamiento de licencias al Alcalde, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

El artículo 240 del TRLUA regula el procedimiento a aplicar a los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se promuevan por la Administración de la Comunidad Autónoma, que estarán igualmente sujetos a licencia urbanística, declaración responsable o comunicación previa, salvo lo dispuesto para los proyectos de interés general de Aragón.

## 6.4 Licencias ambientales

La regulación de estas licencias ambientales se recoge en el Título IV de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón (LPRAA), a cuyo régimen se someten la construcción, montaje, explotación, traslado o modificación sustancial de las actividades clasificadas, tanto sean de titularidad pública o privada.

Esta licencia tiene como finalidad prevenir y reducir en origen las emisiones contaminantes al aire, al agua y al suelo que pueden producir las correspondientes actividades y comprobar, en el marco de las competencias propias, la adecuación de la actividad a las ordenanzas municipales, a la legalidad urbanística, a la normativa de seguridad, sanitaria, ambiental y cualesquiera otras que resulten exigibles.

Parte del artículo 71 de la LPPA de definir las actividades clasificadas como aquellas que merezcan la consideración de molestas, insalubres, nocivas para el medio ambiente o peligrosas, con arreglo a las definiciones que se recogen en el apartado segundo del artículo 71 de la LPPAA.

Por su parte, quedan fuera del sometimiento a licencia ambiental las actividades que estén sujetas al otorgamiento de autorización ambiental integrada; las que no tengan la consideración de clasificadas y, en todo caso, las enumeradas en el anexo V de la misma LPPAA; y las incluidas en el artículo 2 de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Excepto en los supuestos relacionados en el artículo 72 apartado tercero de la LPPAA, estas actividades podrán iniciarse mediante declaración responsable del titular de la actividad empresarial o profesional avalada mediante informe redactado por profesional técnico competente; ello que no excluye la obligación de presentar la solicitud de licencia ambiental de actividades clasificadas acompañada de la documentación que resulte procedente. En el supuesto de que no se presentara dicha solicitud en el plazo indicado, la declaración responsable quedará sin efectos automáticamente, debiendo cesar la actividad ya iniciada.



El procedimiento para el otorgamiento de estas licencias se regula en los artículos 75 y siguientes de la LPPAA, en los que se atribuye la competencia para su otorgamiento al Alcalde, previa tramitación de expediente en el que se incluye como trámite esencial la calificación de la actividad por las Comarcas, si bien en la disposición transitoria primera de la propia LPPA se prevé que hasta que estas asuman la competencia, se ejercerá por los órganos colegiados dependientes del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental denominados «Comisiones Técnicas de Calificación».

De acuerdo con lo establecido en los artículos 84 y ss de la LPPA, con carácter previo al comienzo de las actividades sujetas a licencia ambiental de actividades clasificadas, se deberá obtener la licencia de inicio de actividad, para lo cual el titular de la instalación o actividad deberá presentar ante el Ayuntamiento la correspondiente solicitud acompañada de la documentación que acredite que las obras e instalaciones se han ejecutado de acuerdo con lo establecido en la licencia otorgada en su día. El Ayuntamiento, una vez comprobada la idoneidad de la documentación presentada, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas, remitiéndose una copia de la misma al órgano que hubiere calificado la actividad.

Las actividades que no tengan la consideración de clasificadas y, en todo caso, las enumeradas en el anexo V de la misma LPPAA, según el artículo 71.3.b) de la LPPAA, quedarán sujetas a la licencia municipal de apertura prevista en la legislación de régimen local. La única referencia que encontramos en nuestra legislación vigente a esta licencia es el artículo 159 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón que establece que esta licencia tendrá por objeto asegurar que los locales e instalaciones reúnen las debidas condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, en particular la protección contra incendios y la salud y seguridad laboral, y que el procedimiento para otorgarla se ajustará a las reglas generales establecidas en el artículo 143 del mismo Reglamento.

### 6.5 Parcelaciones

Se dedica el Capítulo IV del Título Quinto del TRLUA, artículos 241 y siguientes, a las parcelaciones, y parte de una importante distinción: parcelación rústica frente a parcelación urbanística. Ambas consisten en la división o segregación simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes, pero las distingue su finalidad. La parcelación rústica está exclusivamente vinculada a la explotación agraria de la tierra. En cambio, en la parcelación urbanística su finalidad es permitir o facilitar la realización de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo sometidos a licencia urbanística.

En sintonía con lo previsto en el apartado tercero del artículo 28 del TRLUA para el suelo no urbanizable, el artículo 243 del TRLUA prohíbe parcelación alguna que dé lugar a lotes de superficie o dimensiones inferiores a las determinadas como mínimas en el planeamiento o en la legislación sectorial, salvo que dichos lotes sean adquiridos simultáneamente por los propietarios de terrenos colindantes con el fin de agruparlos con sus fincas para constituir una nueva. A falta de terminación en el planeamiento, para determinar la parcela mínima en suelo no urbanizable se aplicarán las unidades mínimas de cultivo que fije la Comunidad Autónoma de Aragón, y en su defecto, las determinadas en la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de mayo de 1958, de acuerdo con la disposición adicional segunda del TRLUA.

El artículo 245 del TRLUA exige que toda parcelación urbanística quede sujeta a licencia o a la aprobación del proyecto de reparcelación que la contenga. En cambio, las parcelaciones rústicas están sujetas a la exigencia de la declaración previa de la innecesariedad de licencia, excepto las incluidas en los procedimientos de concentración parcelaria.

En principio, las licencias de parcelación y las declaraciones de su innecesariedad se someten al régimen de las licencias urbanísticas establecido en los artículos 225 y siguientes del TRLUA. Las solicitudes harán constar los objetivos de la parcelación y acompañarán de un plano de situación con el emplazamiento de los terrenos que se pretende fraccionar y un plano a escala adecuada de las fincas resultantes de la parcelación. Corresponde al Alcalde resolver sobre el otorgamiento de la licencia o la declaración de su innecesariedad, indicando en su caso la finalidad específica de la parcelación y las condiciones urbanísticas aplicables a las nuevas parcelas. En estos casos, el silencio administrativo siempre se entenderá denegatorio.

Finalmente, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en la legislación y el planeamiento urbanísticos se considera ilegal a efectos urbanísticos, especialmente cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población. Se considera núcleo de población la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes, si bien cabe que el planeamiento lo caracterice de formas más rigurosa. La regularización de las parcelaciones ilegales, cuando sea posible, se ajustará al procedimiento establecido en los artículos 247 y siguientes del TRLUA.

### 6.6 Deber de conservación

El Capítulo V del Título Quinto del TRLUA, artículos 254 y siguientes, regula el deber de conservación de los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones.

El control de la edificación implícito en la función pública del urbanismo no se limita únicamente a la autorización de las actuaciones de construcción, sino que se extiende a la conservación de los inmuebles con el fin de garantizar su seguridad, salubridad y ornato, extendiéndose en los últimos años a la exigencia de rehabilitación, en los términos de la legislación de patrimonio cultural e histórico. En este sentido, en esta materia ha incidido desde un punto de vista técnico la normativa sobre edificación, básicamente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, pero también la normativa de protección del patrimonio, tanto estatal a través de Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, como autonómica, con la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, que recogen previsiones en relación con el mantenimiento y conservación de aquellos edificios y espacios que consideran de relevancia.

En esta línea, el artículo 15 del TRLS incluye entre los deberes que conlleva el derecho de propiedad de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones el de conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a los usos compatibles con la legislación, y el de realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, pudiendo consistir las obras incluso en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación.

En el suelo que sea rural o esté vacante de edificación, el apartado primero del artículo 16 del TRLS incluye en el deber de conservación costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las imisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en él.

Los artículos 254 del TRLUA y 10 del Real Decreto 2187/1978 concretan que son los propietarios de cualesquiera edificaciones, terrenos, solares, urbanizaciones y carteles quienes deberán mantenerlos en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y calidad ambiental, cultural y turística, para lo cual realizarán los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, con el fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o su uso efectivo.

Pero este deber de conservación no es absoluto sino que los apartados segundo y tercero del artículo 15 del TRLS y los apartados tercero y cuarto del artículo 255 del TRLUA lo limitan a las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen correrán a cargo de los fondos de la Administración, siempre que sean para obtener mejoras de interés general. Cuantitativamente, este límite alcanza hasta la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta equivalente al original en relación con sus características constructivas y su superficie útil, y realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. En los mismos términos se expresa el apartado tercero del artículo 254 del TRLUA.

#### 6.6.1 Ordenes de ejecución

La Administración competente podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, según el apartado cuarto del artículo 15 del TRLS. Esta previsión se concreta en el apartado segundo del artículo 254 del TRLUA, que asigna a los municipios, a través de órdenes de ejecución, determinar las concretas condiciones de conservación a imponer. En el mismo sentido se expresan los artículos 10, apartado segundo, y 11 del Real Decreto 2187/1978.

El procedimiento al efecto se recoge en el artículo 255 del TRLUA, que prevé que en el expediente se dará audiencia a los interesados, detallando las obras y actuaciones que deban realizarse, presupuesto, plazo de cumplimiento y, en su caso, cuantía de la subvención administrativa. Se excluyen de esta obligación los supuestos en que pudiera existir urgencia justificada o peligro en la demora, en los que la Administración está habilitada para actuar de forma inmediata. Si los propietarios consideran que las obras y actuaciones que el municipio pretende ordenar exceden del límite de su deber de conservación, podrán solicitar las subvenciones establecidas al efecto o la previa declaración del estado de ruina de las edificaciones (artículo 257 del TRLUA).

De acuerdo con el artículo 258 del TRLUA, la orden de ejecución no eximirá del deber de presentar la documentación técnica o proyecto, en su caso, de las obras, a fin de que el municipio compruebe su adecuación a lo ordenado.

Incumplido el plazo establecido en la orden de ejecución, el municipio podrá decretar, previa audiencia del obligado, la ejecución subsidiaria (artículo 102 de la ley 39/2015), la expropiación del inmueble (artículo 194 y siguientes del TRLUA), la edificación forzosa (artículos 217 y siguientes del TRLUA), la imposición de multas coercitivas (artículo 259 del TRLUA), o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación básica estatal.

#### 6.6.2 Inspección Técnica de Edificaciones

Finalmente, el artículo 260 del TRLUA regula la Inspección Técnica de Edificaciones, cuya finalidad es implantar un sistema de control periódico sobre el estado de los edificios y las viviendas unifamiliares, con el fin de verificar el deber que tienen los propietarios de conservar y rehabilitar sus inmuebles en caso que sea necesario. Se limita a edificaciones de uso predominantemente residencial con una antigüedad superior a cincuenta años situadas en municipios de más de veinticinco mil habitantes y establece que se realice cada quince años. Además, se habilita al planeamiento urbanístico u ordenanza local para regular la exigencia de inspecciones periódicas en determinadas áreas requiriendo a los propietarios la aportación de informes técnicos y, en caso de comprobar que estas no se han realizado, ordenar su práctica.

#### 6.6.3 Declaración de ruina

El estado de ruina es una situación de hecho, derivada de la degradación del edificio, que impide la continuidad de su vida útil, y que puede tener distintas causas: técnicas, que hacen inviable la reparación del mismo; económicas, por el elevado coste de reparación; o urbanísticas, principalmente por estar fuera de ordenación. Pero dicho estado o situación de hecho exige su declaración administrativa, de ahí que se emplee el término declaración de ruina.

La declaración de ruina supone la cesación del deber legal de conservación, en la medida que dicho deber resulta, en principio, incompatible con la situación ruinoso del edificio. Esta contradicción se ha resuelto tradicionalmente afirmando que el estado de ruina de una edificación produce la extinción de la obligación legal de sostener económicamente el mantenimiento de la vida de un edificio.

Además, la declaración de ruina se caracteriza por ser un acto reglado que se limita a verificar la situación o estado de hecho en que consiste la ruina, verificación que se hace respecto de un momento temporal determinado por lo que la no constatación del estado de ruina en un determinado expediente, una vez firme, no impide un nuevo pronunciamiento administrativo sobre el mismo inmueble y, en su caso, su declaración de ruina si las circunstancias reales han evolucionado.

La regulación de la declaración de ruina la encontramos en los artículos 261 a 263 del TRLUA y 17 a 28 del Real Decreto 2187/1978.

Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el municipio, de oficio o a instancia de cualquier interesado, debe declarar esta situación y ordenar su demolición total o parcial. Este acuerdo se adoptará previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera

Los supuestos en los que, según el apartado segundo del artículo 261 del TRLUA procede la declaración de ruina de una construcción o edificación son los siguientes:

a) Cuando el coste de las reparaciones necesarias supere el límite del deber normal de conservación, que el apartado tercero del artículo 254 del TRLUA fija en la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable.

b) Cuando el coste de las reparaciones necesarias, unido al de las realizadas como consecuencia de la última inspección periódica, supere el límite del deber normal de conservación y exista una tendencia al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio.

c) Cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación legal de fuera de ordenación o terminadas sin título habilitante u orden de ejecución una vez transcurrido el plazo de prescripción de la correspondiente infracción urbanística.

Esta declaración de ruina deberá disponer las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes, y pronunciarse sobre el incumplimiento o no del deber de conservación de la construcción o edificación.

La declaración de construcciones o edificaciones en situación de ruina obliga al propietario a adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarios para evitar daños a las personas o a bienes de terceros y a proceder a la demolición del inmueble, salvo que se trate de una construcción o edificación sujeta a algún régimen de protección integral por el planeamiento o la legislación de patrimonio cultural, o que decida proceder a su rehabilitación.

Si el propietario no adopta las medidas acordadas por el municipio en el plazo otorgado al efecto, se aplicará lo establecido en el apartado segundo del artículo 258.2 del TRLUA para los supuestos de incumplimiento de las órdenes de ejecución.

El procedimiento detallado a seguir para declarar la situación legal de ruina lo encontramos en los artículos 17 a 25 del Real Decreto 2187/1978. En dicho procedimiento deberán darse las garantías necesarias para acreditar la realidad de hecho de la situación de deterioro que legitima la apertura de este expediente, así como que se ofrezca a los interesados la oportunidad de ser oídos. Resulta de especial importancia el informe técnico sobre el estado de la edificación o construcción.

Un supuesto específico dentro de la regulación de la ruina, es el de los casos en que se produce la denominada ruina inminente, que encontramos en el artículo 262 del TRLUA y 26 a 27 del Real Decreto 2187/1978. En este caso, si una construcción o edificación amenaza con derruirse de modo inminente, con peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio, el Alcalde está habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación, su desalojo y la ejecución de demoliciones totales o parciales. Se trata de una previsibilidad de derrumbe de la edificación que aconseja una actuación inmediata y urgente, de manera tal que la pasividad de la Administración en tales casos pudiera conllevar la declaración de su responsabilidad patrimonial ante un derrumbe y respecto de los daños y perjuicios que se pudieran causar.

Sin perjuicio de ello, el municipio será responsable de los daños y perjuicios que resulten de todas las medidas que adopte, sin que ello suponga exención de la responsabilidad que incumbe al propietario.

## **7. DISCIPLINA URBANÍSTICA**

En un sentido amplio, entendemos como disciplina urbanística al conjunto de mecanismos y técnicas de que dispone la Administración para garantizar el cumplimiento de la legalidad urbanística. Su regulación se recoge en el Título Sexto del TRLUA, distribuida en tres bloques de materias dedicados a la inspección urbanística, la protección de la legalidad y régimen sancionador.

### **7.1 Inspección urbanística**

Se define la inspección urbanística como la actividad que los órganos administrativos competentes en urbanismo ejercen en materia de edificación y uso del suelo, con el objeto de comprobar si los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo se ajustan a la legalidad urbanística y a las especificaciones del planeamiento urbanístico. La inspección se plantea como el principal instrumento personal y orgánico de que dispone la Administración para ejercer la disciplina territorial y urbanística.

A ella se dedica el Capítulo I del Título Sexto del TRLUA, artículos 264 a 267, que comienza atribuyendo a los municipios, las comarcas y la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de inspección dentro de su respectivo ámbito de competencias y de forma coordinada.

El ejercicio de esta función se lleva a cabo por los inspectores urbanísticos, los cuales ostentan la condición de agentes de la autoridad, que deben actuar acreditando su condición mediante la correspondiente credencial. Para el ejercicio de su función pueden solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad en su correspondiente ámbito competencial, especialmente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de la Policía Autonómica y de las Policías Locales. En cualquier caso, deben respetar los derechos a la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio de los afectados por la actuación inspectora, por lo cual, cuando para el ejercicio de la función inspectora fuera precisa la entrada en un domicilio, se solicitará la oportuna autorización judicial, salvo que medie consentimiento del afectado. Sus funciones se relacionan en el artículo 267 del TRLUA y para su ejercicio podrán recabar la exhibición de la documentación relevante obrante en poder del interesado o de cualquier organismo público o privado, y están habilitados para exigir el examen de las dependencias y el análisis de cualquier documento al respecto.

En su labor inspectora se levantarán las correspondientes actas y diligencias, que tienen la naturaleza de documentos públicos y constituyen prueba de los hechos que motiven su formalización. A efectos de la fe pública a que se refiere esta previsión, se configura el inspector urbanístico en un sentido amplio, como el funcionario público o persona al servicio de la Administración cuya relación contractual comporte similares garantías de imparcialidad y cualificación. El contenido de estas actas se detalla en el párrafo segundo del artículo 266 del TRLUA.

### **7.2 Protección de la legalidad**

Por protección de la legalidad urbanística se entiende el conjunto de medidas y potestades de que dispone la Administración urbanística con competencias en la materia, en los supuestos de incumplimiento de la legalidad formal o material urbanística, tanto para obras y usos en curso de ejecución sin título habilitante o sin ajustarse al mismo, como para obras y usos terminados, así como las medidas a adoptar en caso de que estén amparadas en títulos ilegales.

A ella se dedica el Capítulo II del Título Sexto del TRLUA, artículos 268 a 276, y los artículos 32, 33, 34.1 y 5, 35, 38, 39, 40, y 41 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

Pero, sin perjuicio de ello, no hay que olvidar que el Código Penal prevé en sus artículos 319 y 320 diversos tipos encaminados a la protección de la legalidad urbanística, bajo el epígrafe «De los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo», para reprochar los ataques más graves o relevantes a la misma. Y que el artículo 56 del TRLS prevé que la obligación de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos que pudieran ser constitutivos de delito de los que tengan conocimiento con ocasión de los expedientes administrativos. Si finalmente hay sanción penal, esta excluirá la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción. A lo que hay que añadir, en otro plano, el carácter público de la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y que se recoge en los artículos 19 del TRLUA y 62 del TRLS.

Los artículos 268 y 269 del TRLUA distinguen entre I) obras y usos en curso de ejecución y II) obras terminadas, ambas sin título habilitante de naturaleza urbanística u orden de ejecución o contra las condiciones señaladas en los mismos.

I) En el caso de obras y usos en curso de ejecución, el Alcalde, en primer lugar, dispondrá su paralización inmediata y adoptará las medidas necesarias para verificar y garantizar la total interrupción de la actividad. Seguidamente, adoptará alguno de los acuerdos siguientes, previa tramitación de oportuno expediente:

a) Si las obras o los usos fueran total o parcialmente incompatibles con la ordenación vigente, se decretará su demolición, reconstrucción o cesación definitiva en la parte afectada, a costa del interesado.

b) Si las obras o los usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, se requerirá al interesado para que, en el plazo de dos meses, inicie la tramitación del oportuno título habilitante de naturaleza urbanística o su modificación. En caso de no se proceda a la legalización, se decretará la demolición, reconstrucción o cesación definitiva de la obra o del uso, en la parte pertinente, a costa del interesado.

II) En el caso de que las obras ya hayan sido terminadas, el Alcalde, dentro del plazo de prescripción de la correspondiente infracción urbanística, que se contará desde la total terminación de las obras, siempre previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará el mismo acuerdo que proceda para las obras en curso de ejecución, según sean compatibles o no con la ordenación vigente.

Al efecto, se presumirá como fecha de finalización de las obras la de comprobación de esa circunstancia por la Administración, pudiéndose utilizar cualquier medio de prueba para acreditar la terminación de las obras en fecha determinada. El artículo 32 del Real Decreto 2187/1978 nos da los criterios para determinar cuando se considera que unas obras amparadas por licencia están totalmente terminadas.

El mero transcurso del plazo de prescripción no conlleva la legalización de las obras, que quedarán sujetas a un régimen asimilado al de fuera de ordenación regulado en el artículo 82 del TRLUA.

Si la edificación se ejecuta sobre terrenos calificados en el planeamiento como sistemas generales, zonas verdes, espacios libres o suelo no urbanizable especial, el Alcalde adoptará el acuerdo que proceda, pero sin limitación alguna de plazo. Tanto el artículo 55 del TRLS como el 41 del Real Decreto 2187/1978 califican a las licencias y órdenes de ejecución que se otorguen con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los planes como nulas de pleno derecho.

En los casos en que el planeamiento vigente al tiempo de la incoación del expediente de legalización difiera del planeamiento vigente en el momento de la ejecución de las obras, se aplicará el más favorable a las obras realizadas.

Tanto en el caso de obras y usos en curso de ejecución y como en el de obras terminadas, transcurridos seis meses desde el inicio del procedimiento de protección de legalidad urbanística sin que se hubiera dictado y notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del mismo.

El apartado primero del artículo 270 del TRLUA obliga a las administraciones públicas competentes en materia de disciplina urbanística a adoptar las medidas legalmente establecidas para restablecer la legalidad urbanística y a reponer la realidad física alterada como consecuencia de cualquier actuación no ajustada al ordenamiento jurídico urbanístico. Con este fin, adoptarán la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo y concretarán las medidas de demolición, reconstrucción o cesación definitiva del uso ilegal o cualquier necesaria para el cumplimiento de estos fines públicos costa del interesado. En dicha resolución se otorgará un plazo para que puedan hacerse efectivas de forma voluntaria las medidas acordadas, con advertencia expresa de que, en caso contrario, la Administración acudirá a la ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria y la imposición de multas coercitivas, reguladas en los artículos 102 y 103 de la Ley 39/2015, respectivamente, a las particularidades establecidas en el apartado tercero del artículo 270 del TRLUA.

El plazo máximo para el cumplimiento, voluntario o forzoso, de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística será de seis años desde que adquiera firmeza administrativa el acto que las acuerde. Transcurrido ese plazo, las instalaciones, construcciones o edificaciones quedarán en un régimen asimilado al de fuera de ordenación.

De acuerdo con el artículo 275 del TRLUA, los actos dictados en materia de disciplina urbanística serán inscribibles en el Registro de la Propiedad en los términos de los artículos 65 TRLS y 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

### 7.3 Régimen sancionador

En el sistema jurídico en materia sancionadora urbanística tiene especial incidencia la normativa estatal básica, que supone la aplicación de los principios reguladores del ejercicio de la potestad sancionadora, contenidos en los artículos 25 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y las especialidades en el procedimiento que se recogen en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Junto a esta normativa, hemos de acudir a los artículos 277 y siguientes del TRLUA y 51, 52, 55, 58 a 63 y 92.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

Con carácter general, el procedimiento sancionador parte de la tipificación de unas infracciones que llevan acarreadas las correspondientes sanciones, previa tramitación del procedimiento sancionador. Partiendo de este planteamiento, podemos definir la infracción urbanística como toda acción u omisión que, incumpliendo el ordenamiento urbanístico, se encuentre tipificada en la legislación urbanística. Por su parte, la sanción por excelencia en el derecho urbanístico es la multa, si bien en los últimos años dicha sanción ha venido acompañada de otras medidas, directamente calificadas como sanciones urbanísticas o con la denominación de medidas complementarias, que en todo caso, son compatibles con las multas.

Hay que dejar claro que no tienen en ningún caso naturaleza sancionadora las medidas tendentes a restablecer la legalidad urbanística, ni las multas coercitivas que establezcan las leyes como medios de ejecución forzosa de las órdenes de paralización o de ejecución, que también son compatibles con las sanciones que puedan imponerse a los responsables de las infracciones urbanísticas.

En los artículos 277, 278 y 270 del TRLUA se tipifican con carácter exhaustivo las acciones u omisiones que suponen las infracciones leves, graves y muy graves, sancionadas con multa de seiscientos a seis mil euros, seis mil euros y un céntimo a sesenta mil euros y sesenta mil euros y un céntimo a trescientos mil euros, respectivamente. Se consideran como infracciones muy graves las conductas que suponen un especial impacto sobre el territorio, por la transformación del suelo que suponen, tipificándose como graves las acciones u omisiones contra el ordenamiento urbanístico que, aún siendo de relevancia, tienen una menor incidencia; por su parte, las infracciones leves se suelen configurar como una categoría residual, en la que se incluyen los supuestos de incumplimiento no considerados infracciones graves y muy graves.

Estas sanciones se imponen a las personas físicas o jurídicas que resulten en cada caso responsables de los hechos constitutivos de la infracción, en los términos que se detallan en el artículo 280 del TRLUA.

Para la gradación de las sanciones, el artículo 282 del TRLUA se basa en la proporcionalidad a la gravedad de los hechos constitutivos de la infracción, conforme a los criterios establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común, partiendo del principio de incautación del beneficio económico que haya podido obtener el infractor, cuya cuantía opera como límite mínimo de la sanción a imponer. Por ello, con objeto de impedir la obtención por el infractor de cualquier beneficio derivado de la comisión de la infracción, la Administración, al imponer la correspondiente sanción, deberá además cuantificar dicho beneficio e imponer su pago al infractor. En los artículos 59 a 63 del Real Decreto 2187/1978 se cogen distintas reglas a tener en cuenta para la aplicación de las sanciones.

Por su parte, los apartados quinto a octavo de este artículo 282 del TRLUA regulan las circunstancias eximentes, agravantes y atenuantes que para determinar en cada caso la responsabilidad del infractor y que se deberán considerar para la imposición de la correspondiente sanción. Estas circunstancias se desarrollan en el artículo 55 del Real Decreto 2187/1978.

Junto a las sanciones, el artículo 283 del TRLUA regula las medidas complementarias que se impondrán necesariamente al infractor, como son restaurar el orden urbanístico alterado, reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal e indemnizar los daños y perjuicios causados. La obligación de la adopción de medidas tendentes a la reposición de los bienes a su estado anterior se prevé asimismo en el artículo 52 del Real Decreto 2187/1978.

Los plazos de prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones se regulan en el artículo 284 del TRLUA. El plazo de cómputo de las infracciones se computará desde la fecha en que se hubieran cometido los hechos o, si esta fuere desconocida, desde la fecha en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador. En las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo será la de finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma.

En lo que respecta a las distintas actuaciones y trámites que debe contener el procedimiento sancionador, no se detalla en la legislación urbanística autonómica, por lo que resultará de aplicación el Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sí que se recoge en el artículo 285 del TRLUA, la distribución de competencias entre los distintos órganos municipales, atribuyendo al Alcalde sancionar por las infracciones leves, y al Ayuntamiento Pleno por las infracciones graves y muy graves.

El artículo 287 del TRLUA regula la posibilidad de condonación parcial de la sanción en el cincuenta% de su cuantía cuando con posterioridad a la imposición de la multa, pero antes del inicio del procedimiento de apremio, el obligado proceda a la completa y voluntaria reposición de la realidad física ilegalmente alterada y a la reparación de los posibles daños causados.

Finalmente, ha resultado muy efectiva la previsión recogida en la disposición adicional decimocuarta del TRLUA, que regula la posibilidad de la delegación intersubjetiva de competencias en materia de disciplina urbanística, introducida mediante la Ley 2/2016, de 28 de enero.

## **8. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE URBANISMO Y LICENCIAS**

*¿Qué órgano es el competente para la aprobación de las modificaciones puntuales de planeamiento general?*

A pesar de que el artículo 85 apartado segundo del TRLUA se remite para la tramitación de las modificaciones aisladas de planeamiento a lo establecido en el artículo 57 de la misma ley, que atribuye la aprobación inicial al Alcalde, el art. 22.2.c de la LBRL atribuye al Pleno la «aprobación inicial del planeamiento general [...]». Por tanto, no cabe duda de que las modificaciones de plan general revisten el carácter de planeamiento general y, por tanto, la aprobación inicial de las mismas corresponde al Pleno de la Corporación.

*¿Es lo mismo parcelación que reparcelación?*

No puede confundirse el término de parcelación con el de reparcelación. La parcelación es una operación de división o segregación de terrenos, fincas o parcelas, normalmente de un único propietario, y puede darse tanto en el plano urbanístico como rural, con arreglo a la legislación urbanística, pero también agraria y forestal. En cambio, la reparcelación es una operación consistente en volver a parcelar un ámbito de actuación, en el que normalmente se recogen parcelas de varios propietarios, para su nueva división en cumplimiento del planeamiento.

*¿Qué es la declaración previa de innecesidad de licencia?*

De acuerdo con el artículo 245 apartado segundo del TRLUA, es el documento preceptivo que ha de expedir el Ayuntamiento para llevar a cabo cualquier parcelación rústica, excepto en las concentraciones parcelarias.

*¿Cuándo puedo iniciar una obra sujeta a declaración responsable?*

La eficacia jurídica de la declaración responsable se produce el día en que tiene entrada la documentación completa en el registro municipal (art. 69 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 229 apartado segundo del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón).

*¿Cuándo puedo iniciar la ejecución de una obra también sujeta a licencia de actividad?*

Cuando un mismo acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo requiera la obtención de licencia urbanística y de autorización municipal administrativa expresa relativa a la adecuación de las obras al ejercicio de una actividad, sea o no clasificada, será objeto de resolución única que comprenda ambas autorizaciones, aunque se tramiten los expedientes de obra y actividad en piezas separadas, y no se podrán iniciar las obras hasta el otorgamiento de esta resolución?

*¿Qué trámites debo seguir ante el Ayuntamiento para la apertura de un comercio?*

En primer lugar hemos de acudir al Anexo V de la LPPAA para dilucidar si se trata de una actividad sujeta a licencia ambiental de actividad clasificada o no.

En el caso de tratarse de una actividad sujeta a licencia ambiental, se debe solicitar ante el Ayuntamiento esta licencia, previa presentación de la documentación exigida en el artículo 76 apartado segundo de la LPPAA. Sin perjuicio de ello, previamente se puede presentar la declaración responsable que regula el artículo 72 de la misma ley, que autorizaría al inicio inmediato de la actividad, sin perjuicio de la obligación de presentar el plazo de dos meses la solicitud de licencia ambiental.

Si la actividad no estuviera sujeta a licencia ambiental sería necesario solicitar la licencia de apertura regulada en el artículo 159 del RBASO.

Y si en ambos casos se fuera a llevar a cabo obras, se debería asimismo solicitar el correspondiente título habilitante de naturaleza urbanística, de acuerdo con los artículos 22 y ss del TRLUA.

*¿Qué sucede si hago una obra o realizo una actividad sin tener licencia?*

De acuerdo con el artículo 268 del TRLUA, si se realiza una obra sin el correspondiente título habilitante, la Administración ordenará la paralización inmediata de la misma hasta su obtención. Si se trata del inicio de una actividad, ordenará el cese de la misma y, en caso de incumplimiento, se procederá al precinto del local.

**CAPÍTULO 15**

**RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES  
Y ORDENANZAS FISCALES**





## 15. La Hacienda Local y las Ordenanzas Fiscales

Rosario Labaila Sancho

Interventora del Servicio Cuarto Espacio

### SUMARIO

- I. La Hacienda Local.
  - 1. Introducción.
  - 2. Recursos económicos.
    - 2.1. Desarrollo normativo de estos recursos.
    - 2.2. Ingresos patrimoniales y otros de derecho privado.
    - 2.3. Ingresos tributarios.
    - 2.4. La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.
    - 2.5. Subvenciones.
    - 2.6. Precios públicos.
    - 2.7. Endeudamiento.
    - 2.8. Multas y sanciones.
    - 2.9. Otros recursos.
- II. Las Ordenanzas Fiscales.
  - 1. Introducción.
  - 2. Contenido.
  - 3. Elaboración, publicación y publicidad.
- III. Preguntas habituales en materia de recursos económicos y Ordenanzas Fiscales.

## I. LA HACIENDA LOCAL

### 1. INTRODUCCIÓN

Marco constitucional de la financiación de las entidades locales y Jurisprudencia constitucional sobre la suficiencia financiera de las entidades locales.

En este epígrafe vamos a referirnos a los preceptos constitucionales más relevantes en esta materia, como son el artículo 142 CE que reconoce el principio de suficiencia financiera de las entidades locales y se refiere a algunos de sus recursos, el artículo 133 que recoge la distribución de la potestad para establecer y exigir tributos entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales y por supuesto, los artículos 137, 140 y 141 que reconocen la autonomía de las entidades locales.

El artículo 142 CE es el precepto clave en la definición de las características básicas del sistema de financiación de las entidades locales al establecer: «Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

De este precepto podemos destacar que recoge un claro mandato dirigido al legislador estatal y a los legisladores autonómicos; ambos están obligados a articular la financiación de las haciendas locales garantizando a los entes locales los medios suficientes para el ejercicio de las competencias que les sean atribuidas por ley. Así lo ha expresado el Tribunal Supremo señalando tanto el legislador estatal como el autonómico «se encuentran directa y constitucionalmente concernidos en dar efectividad al principio de suficiencia de las Haciendas locales» (STS de 30 de octubre de 1999).

También resulta destacable que en este precepto se mencionan los principales recursos que integrarán la hacienda local los tributos propios y la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Estos recursos junto con el resto que integran la Hacienda Local serán desarrollados en el siguiente epígrafe.

En relación al sistema tributario local tenemos que referirnos en este esbozo constitucional sobre las haciendas locales al artículo 133 CE que establece el carácter derivado y no originario de la potestad local para establecer y exigir tributos, que deberá ser desarrollada de acuerdo con la Constitución y las leyes, leyes estatales porque el poder tributario originario corresponde al Estado mediante ley. En concordancia, con este precepto se ha de mencionar el artículo 31 CE que en su apartado tercero, establece el principio de reserva de ley en materia tributaria, cuestión que será desarrollada en este capítulo en su último epígrafe dedicado a las ordenanzas fiscales y que en su apartado primero, fija los principios de justicia fiscal a los que debe ajustarse el sistema tributario: generalidad, capacidad económica, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad.

Por último, señalar como la suficiencia financiera va a tener una intensa conexión con el reconocimiento constitucional de la autonomía local como no ha dudado en enfatizar el Tribunal Constitucional, al afirmar que aquella constituye el «presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE» [por todas, STC 233/1999, FJ 4 B)]; que resulta un «complemento inexcusable de la autonomía financiera» (STC 87/1993, FJ 3); o, sencillamente, que sin tal suficiencia la autonomía deviene imposible (STC 233/1999, FJ 37)

Como resumen de este esbozo sobre el marco constitucional sobre la Hacienda Local concluiremos reiterando la corresponsabilidad estatal y autonómica en la garantía de la suficiencia de esta hacienda.

Así al Estado corresponde tanto determinar el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE), como el de las Entidades Locales, en virtud de su competencia exclusiva sobre la Hacienda General ex art. 149.1.14ª CE [SSTC 179/1985 FJ 1; 13/1992, FJ 6 y STC 233/1999, FJ 4 B)] y articular la participación de los entes locales en sus tributos teniendo también las Comunidades Autónomas que articular la participación en sus tributos de las Entidades Locales.

## 2. RECURSOS ECONÓMICOS

### 2.1 Desarrollo normativo de estos recursos

El desarrollo normativo más relevante de los recursos financieros de las haciendas locales se encuentra en el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En particular, en su artículo 2.1 se enumeran estos recursos:

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
- Las subvenciones.
- Los percibidos en concepto de precios públicos.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Las demás prestaciones de derecho público.

Dedicaremos el resto de puntos de este epígrafe a desarrollar los aspectos más destacables de estos recursos.

### 2.2 Ingresos patrimoniales y otros de derecho privado

Este tipo de ingresos están regulados en los artículos 3 a 5 del TRLHL.

Son ingresos de derecho privado de las entidades locales los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

A estos efectos se considera patrimonio de las entidades locales el constituido por los bienes de su propiedad, así como por los derechos reales o personales, de que sean titulares, susceptibles de valoración económica, siempre que unos y otros no se hallen afectos al uso o servicio público, es decir, quedan excluidos los bienes de dominio público.

Se insiste en la exclusión de los ingresos que procedan de los bienes de dominio público al tener estos como veremos más adelante la naturaleza de ingresos de derecho público tributarios, en particular, de tasa.

No solo tienen la consideración de ingresos privados los rendimientos obtenidos de los bienes patrimoniales sino también el importe obtenido en la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las entidades locales tanto de los bienes patrimoniales como de los bienes de dominio público, previa desafectación para su posterior venta.

En cuanto a su régimen jurídico para su efectividad el TRLHL remite a las normas y procedimientos del derecho privado.

Los recursos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, con la excepción de las parcelas sobrantes de vías públicas no edificables y de los efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales.

Resulta de interés destacar en esta materia la afectación específica que la normativa urbanística recoge en relación a los bienes integrantes del patrimonio público del suelo, así en el artículo 105 apartados 4 y 5 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, dispone: «4. Los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico se destinarán a la conservación y ampliación del patrimonio público del suelo, siempre que solo se financien gastos de capital o, mediante acuerdo específico del órgano competente, a los usos propios de su destino conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa básica estatal. Dentro de la finalidad específica a actuaciones declaradas de interés social vinculadas a la propia gestión urbanística, se entenderán incluidos el destino a gastos de realojo y retorno y el pago de indemnizaciones o de justiprecios por actuaciones urbanísticas» y «5. Excepcionalmente, los municipios que dispongan de patrimonio público de suelo podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 39.5 del texto refundido de la Ley de Suelo mientras este régimen mantenga su vigencia».

### 2.3 Ingresos tributarios

Los ingresos tributarios de las entidades locales son los impuestos, tasas y contribuciones especiales.

El artículo 59 del TRLHL enumera los impuestos locales, pudiendo distinguir de su lectura dos tipos de impuestos, los impuestos obligatorios, aquellos que los Ayuntamientos deben exigir en todo caso, y los impuestos potestativos, aquellos que los Ayuntamientos podrán establecer y exigir si así lo consideran.

- Los impuestos obligatorios son:
  - Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
  - Impuesto sobre Actividades Económicas.
  - Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
- Los impuestos potestativos son:
  - Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
  - Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

#### 2.3.1. Tributos obligatorios

##### 2.3.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Este impuesto está regulado en los artículos 60 a 77 del TRLHL, al ser un impuesto obligatorio su exigencia no requiere la adopción del acuerdo de imposición como veremos que es necesario en los tributos potestativos y tampoco la aprobación de una ordenanza fiscal ya que el TRLHL contiene los elementos necesarios para calcular el impuesto con carácter supletorio.

NATURALEZA. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles.

HECHO IMPONIBLE: La titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

- a) De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.
- b) De un derecho real de superficie.
- c) De un derecho real de usufructo.
- d) Del derecho de propiedad.

La realización del hecho imponible por el titular de uno de estos derechos y por el orden en el que han sido enumerados determinará la no sujeción del inmueble urbano o rústico a las restantes modalidades previstas. En los inmuebles de características especiales se aplicará esta misma prelación, salvo cuando los derechos de concesión que puedan recaer sobre el inmueble no agoten su extensión superficial, supuesto en el que también se realizará el hecho imponible por el derecho de propiedad sobre la parte del inmueble no afectada por una concesión.

La Consulta Vinculante de la Dirección General de Tributos, V 0475-18, de 21 de febrero de 2018 viene a aclarar a quién debe girarse el recibo de este impuesto en el caso de concurrencia sobre un mismo bien de los derechos de usufructo y propiedad en los siguientes términos: «En caso de concurrencia del derecho real de usufructo y del derecho de propiedad sobre un mismo bien inmueble urbano o rústico, solo se realiza el hecho imponible del IBI por el derecho real de usufructo, no gravándose el derecho de propiedad, por lo que el sujeto pasivo será solo el usufructuario. Efecto de esta norma es que no estarán sujetos al impuesto los titulares del derecho de propiedad, cuando exista un derecho de usufructo, aunque recaiga solo sobre parte del inmueble objeto de gravamen y el propietario disponga de todos los derechos de dominio sobre la parte restante del bien inmueble. Ello se deriva de la combinación del concepto de bien inmueble establecida en el apartado 1 del artículo 6 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLRHL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que configura el bien inmueble como un todo indivisible, y de la imposibilidad de coexistencia de varios derechos sobre un bien inmueble como constitutivo del hecho imponible, establecida en el apartado 2 del artículo 61 del TRLRHL. Como consecuencia de la prelación de derechos establecida en el artículo 61.2 del TRLRHL, la existencia de uno de ellos excluye como sujetos pasivos a los titulares de los derechos enumerados posteriormente, de modo que solo puede ser sujeto pasivo el titular de uno de esos derechos: en primer lugar, el concesionario, en su defecto, el superficiario, en su defecto, el usufructuario y en ausencia de los anteriores, el propietario, pero nunca concurrentemente, salvo en la excepción prevista para los bienes inmuebles de características especiales. Sin embargo, a efectos catastrales, todos los titulares de alguno de esos derechos son simultáneamente titulares catastrales y pueden ser inscritos como tales en el Catastro Inmobiliario (artículo 9 del TRLRHL). Por tanto, en el caso planteado, el sujeto pasivo será el consultante como titular del derecho de usufructo, aunque su derecho de usufructo solo recaiga sobre el 50% del bien inmueble. Todo ello, sin perjuicio de la facultad de repercutir la carga tributaria soportada sobre el resto de titulares de derechos sobre dicho bien inmueble, conforme a las normas de derecho común».

A los efectos de este impuesto, tendrán la consideración de bienes inmuebles rústicos, de bienes inmuebles urbanos y de bienes inmuebles de características especiales los definidos como tales en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.

Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo va a introducir una importante novedad en la consideración del suelo urbano, acogiendo el criterio de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014. Hasta esta modificación el suelo urbanizable a efectos urbanísticos tenía la consideración de suelo urbano a efectos catastrales y por tanto tributaba en el impuesto sobre bienes inmuebles urbanos. La modificación supone que los suelos urbanizables sin planeamiento de desarrollo detallado o pormenorizado deben ser clasificados como bienes inmuebles de naturaleza rústica, aprobando nuevos criterios para su valoración teniendo en cuenta sus circunstancias de localización, dichos suelos dejan de ser valorados como urbanos e pasan formar parte del padrón de inmuebles rústicos con una valoración cualificada por el factor de localización de proximidad al suelo urbano. Para agilizar y regular el cambio de clasificación de estos suelos urbanizables se adapta el régimen transitorio de la Ley y se modifica el procedimiento simplificado de valoración colectiva, lo que también permitirá en lo sucesivo adaptar con mayor agilidad los criterios de valoración contenidos en las Ponencias de valores catastrales a los cambios en las circunstancias urbanísticas de los inmuebles, sin necesidad de aprobar nuevas Ponencias.

DELIMITACIÓN NEGATIVA DEL HECHO IMPONIBLE-SUPUESTOS DE NO SUJECIÓN: No estarán sujetos al Impuesto las carreteras, los caminos, las demás vías terrestres y los bienes del dominio público marítimo-terrestre e hidráulico, siempre que sean de aprovechamiento público y gratuito para los usuarios. Tampoco lo estarán los siguientes bienes inmuebles propiedad de los municipios en que estén enclavados: Los de dominio público afectos a uso público, los de dominio público afectos a un servicio público gestionado directamente por el Ayuntamiento, excepto cuando se trate de inmuebles cedidos a terceros mediante contraprestación y los bienes patrimoniales, exceptuados igualmente los cedidos a terceros mediante contraprestación.

EXENCIONES: En relación con el artículo 52 del TRLRHL se pueden distinguir tres tipos de exenciones:

—Exenciones obligatorias aplicables de oficio: Son las exenciones obligatorias que se aplican por el Ayuntamiento, sin necesidad de que sean solicitadas por los sujetos pasivos.

—Exenciones obligatorias de carácter rogado: Son las exenciones obligatorias que han de ser solicitadas por los sujetos pasivos para que puedan ser aplicadas.

—Exenciones potestativas: Son aquellas que para que puedan ser aplicadas han de estar establecidas de forma expresa en la ordenanza fiscal del impuesto.

Al primer grupo de exenciones pertenecen las siguientes:

- Los bienes que sean propiedad del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales que estén directamente afectos a la seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios, así como los del Estado afectos a la defensa nacional.

- Los bienes comunales y los montes vecinales en mano común.

- Los bienes de la Iglesia Católica, en los términos previstos en el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, y los de las asociaciones confesionales no católicas legalmente reconocidas, en los términos establecidos en los respectivos acuerdos de cooperación suscritos en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución.

- Los bienes de la Cruz Roja Española.

- Los bienes inmuebles a los que sea de aplicación la exención en virtud de convenios internacionales en vigor y, a condición de reciprocidad, los de los Gobiernos extranjeros destinados a su representación diplomática, consular, o a sus organismos oficiales.

- La superficie de los montes poblados con especies de crecimiento lento reglamentariamente determinadas, cuyo principal aprovechamiento sea la madera o el corcho, siempre que la densidad del arbolado sea la propia o normal de la especie de que se trate.

- Los terrenos ocupados por las líneas de ferrocarriles y los edificios enclavados en los mismos terrenos, que estén dedicados a estaciones, almacenes o a cualquier otro servicio indispensable para la explotación de dichas líneas. No están exentos, por consiguiente, los establecimientos de hostelería, espectáculos, comerciales y de esparcimiento, las casas destinadas a viviendas de los empleados, las oficinas de la dirección ni las instalaciones fabriles.

Las exenciones obligatorias, de carácter rogado son:

- Los bienes inmuebles que se destinen a la enseñanza por centros docentes acogidos, total o parcialmente, al régimen de concierto educativo, en cuanto a la superficie afectada a la enseñanza concertada. Esta exención deberá ser compensada por la Administración competente.
- Los bienes de interés cultural en los términos previstos por el TRLHL.
- Los montes en que se realicen repoblaciones forestales o regeneración de masas arboladas sujetas a proyectos de ordenación o planes técnicos aprobados por la Administración forestal. Esta exención tendrá una duración de 15 años, contados a partir del período impositivo siguiente a aquel en que se realice su solicitud.

Exenciones de carácter potestativo a favor de los bienes de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública, siempre que estén directamente afectados al cumplimiento de los fines específicos de los referidos centros. La regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales de esta exención se establecerá en la ordenanza fiscal y atendiendo a criterios de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria del tributo se podrá establecer la exención de los inmuebles rústicos y urbanos cuya cuota líquida no supere la cuantía que se determine mediante ordenanza fiscal, a cuyo efecto podrá tomarse en consideración, para los bienes rústicos, la cuota agrupada que resulte de lo previsto en el apartado 2 del artículo 77 de esta ley.

**SUJETOS PASIVOS:** De este impuesto son sujetos pasivos, a título de contribuyentes, las personas naturales y jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que ostenten la titularidad del derecho que, en cada caso, sea constitutivo del hecho imponible de este impuesto.

Ello sin perjuicio de la facultad del sujeto pasivo de repercutir la carga tributaria soportada conforme a las normas de derecho común. En particular, las Administraciones Públicas repercutirán la parte de la cuota líquida del impuesto que corresponda en quienes, no reuniendo la condición de sujetos pasivos, hagan uso mediante contraprestación de sus bienes demaniales o patrimoniales, los cuales estarán obligados a soportar la repercusión.

A tal efecto la cuota repercutible se determinará en razón a la parte del valor catastral que corresponda a la superficie utilizada y a la construcción directamente vinculada a cada arrendatario o cesionario del derecho de uso.

La Sentencia TS de 15 junio 2016, Rec. 2110/2014, declara como doctrina jurisprudencial que el artículo 63.2 se ha de interpretar de forma que, en caso de ausencia de pacto en contrario, el vendedor que abone el IBI podrá repercutirlo sobre el comprador, en proporción al tiempo en que cada una de las partes haya ostentado la titularidad dominical y por el tiempo que lo sea.

**BASE IMPONIBLE:** La base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.

**BASE LIQUIDABLE:** La base liquidable de este impuesto se determina practicando en la base imponible la reducción prevista para el supuesto de que se haya tramitado un procedimiento de valoración colectiva.

Esta reducción se aplicará de oficio sin necesidad de previa solicitud por los sujetos pasivos del impuesto durante un período de nueve años a contar desde la entrada en vigor de los nuevos valores catastrales, de forma que al final del período durante el que se aplica la reducción el nuevo valor catastral del inmueble resultado de la nueva valoración constituya la base imponible.

**CUOTA ÍNTEGRA:** La cuota íntegra de este impuesto será el resultado de aplicar a la base liquidable el tipo de gravamen a que se refiere el artículo siguiente.

**CUOTA LÍQUIDA:** La cuota líquida se obtendrá minorando la cuota íntegra en el importe de las bonificaciones previstas legalmente.

**TIPO DE GRAVAMEN:**

Tipo de bien	Tipo mínimo/supletorio	Tipo máximo
Urbano	0,4%/0,4%	1,10%
Rústico	0,3%/0,3%	0,90%
Caract. especiales	0,4%/0,6%	1,3%

**TIPOS INCREMENTADOS:** Los Ayuntamientos respectivos podrán incrementar los tipos fijados para los inmuebles urbanos y rústicos en determinados puntos porcentuales cuando se den ciertas circunstancias. En el supuesto de que sean varias, se podrá optar por hacer uso del incremento previsto para una sola, algunas o todas ellas:

Puntos porcentuales	Bienes urbanos	Bienes rústicos
A) Municipios que sean capital de provincia o comunidad autónoma	0,07	0,06
B) Municipios en los que se preste servicio de transporte público colectivo de superficie	0,07	0,05
C) Municipios cuyos Ayuntamientos presten más servicios de aquellos a los que están obligados según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril	0,06	0,06
D) Municipios en los que los terrenos de naturaleza rústica representan más del 80% de la superficie total del término	0,00	0,15

**TIPOS REDUCIDOS:** En los supuestos de entrada en vigor de nuevos valores catastrales de inmuebles rústicos y urbanos como resultado de un procedimiento de valoración colectiva general se prevé la posibilidad de establecer tipos reducidos durante un período máximo de 6 años que tendrán como límite mínimo el 0,1% en los inmuebles urbanos y el 0,075% en los rústicos. Estos nuevos tipos de gravamen deben aprobarse provisionalmente con anterioridad al inicio de las notificaciones individualizadas de los nuevos valores y, en todo caso, antes del 1 de julio del año inmediatamente anterior a aquel en que deban surtir efecto.

**TIPOS DIFERENCIADOS:** También se regulan en relación a los tipos de gravamen la posibilidad de establecer para los inmuebles urbanos, excluidos los residenciales, tipos diferenciados atendiendo a los usos fijados por la normativa catastral para la valoración de construcciones y cumpliendo determinados requisitos.

**RECARGO VIVIENDA DESOCUPADA:** Junto con los tipos de gravamen el artículo 72 del TRLHL regula una figura no exenta de polémica, el conocido como recargo sobre la vivienda desocupada. Esta figura fue introducida en la ley de haciendas locales por la reforma de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre y su finalidad era «...facilitar el acceso de todos los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada». El recargo se regula en los siguientes términos: «*Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los Ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida del impuesto. Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultarán aplicable, en lo no previsto en este párrafo, sus disposiciones reguladoras, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los Ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que esta se declare.*».

Este precepto remite a una norma de carácter reglamentario para determinar las condiciones que cumplir los inmuebles desocupados, salvo en Navarra y los territorios forales del País Vasco, la Jurisprudencia ha entendido que este reglamento ha de ser estatal no pudiendo ser establecidas las mencionadas condiciones por norma autonómica, las comunidades autónomas podrán definir el concepto de vivienda protegida pero solo para el ejercicio de sus competencias, ni por la ordenanza fiscal correspondiente.

De modo que en estos momentos la cuestión se resume en que las Ordenanzas Fiscales pueden establecer este recargo pero los Ayuntamientos no pueden exigirlo hasta en tanto el Estado apruebe el reglamento por el que se determinen las condiciones que debe resumir la vivienda para entenderla desocupada con carácter permanente.

#### BONIFICACIONES OBLIGATORIAS:

1. Con carácter rogado antes de iniciarse las obras, las Ordenanzas fiscales recogerán una bonificación de entre el 50 y el 90% en la cuota íntegra del impuesto los inmuebles que constituyan el objeto de la actividad de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria tanto de obra nueva como de rehabilitación equiparable a esta, y no figuren entre los bienes de su inmovilizado. En defecto de acuerdo municipal, se aplicará a los referidos inmuebles la bonificación máxima.

2. Con carácter rogado a petición de los interesados, Bonificación del 50% en la cuota íntegra del Impuesto, durante los tres períodos impositivos siguientes al del otorgamiento de la calificación definitiva, las viviendas de protección oficial y las que resulten equiparables a estas conforme a la normativa de la respectiva comunidad autónoma.

3. Bonificación del 95% de la cuota íntegra y, en su caso, del recargo del impuesto a que se refiere el artículo 153 de esta ley, los bienes rústicos de las cooperativas agrarias y de explotación comunitaria de la tierra, en los términos establecidos en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas.

#### BONIFICACIONES POTESTATIVAS:

1. Los Ayuntamientos pueden establecer una bonificación de hasta el 50% en la cuota íntegra del impuesto, para las viviendas de protección oficial a aplicar transcurridos los tres años de la bonificación obligatoria. La ordenanza fiscal determinará la duración y la cuantía anual de esta bonificación.

2. Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 90% de la cuota íntegra del Impuesto a favor de los bienes inmuebles urbanos ubicados en áreas o zonas del municipio que, conforme a la legislación y planeamiento urbanísticos, correspondan a asentamientos de población singularizados por su vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas y que dispongan de un nivel de servicios de competencia municipal, infraestructuras o equipamientos colectivos inferior al existente en las áreas o zonas consolidadas del municipio, siempre que sus características económicas aconsejen una especial protección.

3. En los supuestos de una nueva valoración catastral resultante de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general se puede acordar, para cada ejercicio, la aplicación a los bienes inmuebles de una bonificación en la cuota íntegra del impuesto equivalente a la diferencia positiva entre la cuota íntegra del ejercicio y la cuota líquida del ejercicio anterior multiplicada esta última por el coeficiente de incremento máximo anual de la cuota líquida que establezca la ordenanza fiscal para cada uno de los tramos de valor catastral y, en su caso, para cada una de las diversas clases de cultivos o aprovechamientos o de modalidades de uso de las construcciones que en aquella se fijen y en que se sitúen los diferentes bienes inmuebles del municipio. Dicha bonificación, cuya duración máxima no podrá exceder de tres períodos impositivos.

4. Bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra del impuesto a favor de inmuebles de organismos públicos de investigación y los de enseñanza universitaria.

5. Bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra del impuesto a favor de los bienes inmuebles excluidos de la exención prevista para los bienes con protección patrimonial afectos a explotaciones económicas.

6. Bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra del impuesto a favor de inmuebles en los que se desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Esta bonificación tiene carácter rogado y la competencia para acordarla corresponde al Pleno.

7. Bonificación de hasta el 90% de la cuota íntegra del impuesto a favor de cada grupo de bienes inmuebles de características especiales

8. Bonificación de hasta el 90% de la cuota íntegra del impuesto a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten la condición de titulares de familia numerosa.

9. Bonificación de hasta el 50% de la cuota íntegra del impuesto para los bienes inmuebles en los que se hayan instalado sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol.

DEVENGO Y PERÍODO IMPOSITIVO: El impuesto se devengará el primer día del período impositivo y este coincide con el año natural.

#### GESTIÓN CATASTRAL Y GESTIÓN TRIBUTARIA EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES:

De la gestión del impuesto sobre bienes inmuebles hay que destacar que se trata de una gestión compartida entre el Estado al que corresponde la gestión catastral y el Municipio al que corresponde la gestión tributaria.

El impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro. Dicho padrón, que se formará anualmente para cada término municipal, contendrá la información relativa a los bienes inmuebles, separadamente para los de cada clase y será remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 1 de marzo de cada año.

La gestión tributaria que corresponde a los Ayuntamientos implica que estos son los que van a reconocer y denegar exenciones y bonificaciones, realizar liquidaciones conducentes a la determinación de la deuda tributaria, Emisión de los documentos de cobro, resolver de los expedientes de devolución de ingresos indebidos y los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones.

#### 2.3.1.2 Impuesto sobre actividades económicas

Este impuesto está regulado en los artículos 78 a 91 del TRLHL, al igual que impuesto sobre bienes inmuebles, al ser un impuesto obligatorio, su exigencia no requiere la adopción del acuerdo de imposición y tampoco la aprobación de una ordenanza fiscal ya que el TRLHL contiene los elementos necesarios para calcular el impuesto, con carácter supletorio.

#### NATURALEZA HECHO IMPONIBLE:

El Impuesto sobre Actividades Económicas es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto.

A estos efectos se consideran actividades empresariales las ganaderas, cuando tengan carácter independiente, las mineras, industriales, comerciales y de servicios y no tienen esta consideración las actividades agrícolas, las ganaderas dependientes, las forestales y las pesqueras. Se considera que una actividad se ejerce con carácter empresarial, profesional o artístico, cuando suponga la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

#### SUPUESTOS DE NO SUJECCIÓN:

No constituye hecho imponible en este impuesto el ejercicio de las siguientes actividades:

1. Enajenación de bienes integrados en el activo fijo de las empresas que hubieran figurado debidamente inventariados como tal inmovilizado con más de dos años de antelación a la fecha de transmitirse, y la venta de bienes de uso particular y privado del vendedor siempre que los hubiese utilizado durante igual período de tiempo.



2. Venta de los productos que se reciben en pago de trabajos personales o servicios profesionales.

3. Exposición de artículos con el fin exclusivo de decoración o adorno del establecimiento. Por el contrario, estará sujeta al impuesto la exposición de artículos por regalo a los clientes.

4. Venta al por menor la realización de un solo acto u operación aislada.

**EXENCIONES:**

1. El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, así como los organismos autónomos del Estado y las entidades de derecho público de análogo carácter de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

2. Los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de su actividad en territorio español, durante los dos primeros períodos impositivos de este impuesto en que se desarrolle aquella. A estos efectos, no se considerará que se ha producido el inicio del ejercicio de una actividad cuando esta se haya desarrollado anteriormente bajo otra titularidad, circunstancia que se entenderá que concurre, entre otros supuestos, en los casos de fusión, escisión o aportación de ramas de actividad.

3. Las personas físicas y los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, las sociedades civiles y las entidades del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que tengan un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros.

4. Las entidades gestoras de la Seguridad Social y las mutualidades de previsión social reguladas en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

5. Los organismos públicos de investigación, los establecimientos de enseñanza en todos sus grados costeados íntegramente con fondos del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, o por fundaciones declaradas benéficas o de utilidad pública, y los establecimientos de enseñanza en todos sus grados que, careciendo de ánimo de lucro, estuvieren en régimen de concierto educativo, incluso si facilitasen a sus alumnos libros o artículos de escritorio o les prestasen los servicios de media pensión o internado y aunque por excepción vendan en el mismo establecimiento los productos de los talleres dedicados a dicha enseñanza, siempre que el importe de dicha venta, sin utilidad para ningún particular o tercera persona, se destine, exclusivamente, a la adquisición de materias primas o al sostenimiento del establecimiento.

6. Las asociaciones y fundaciones de disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, sin ánimo de lucro, por las actividades de carácter pedagógico, científico, asistenciales y de empleo que para la enseñanza, educación, rehabilitación y tutela de minusválidos realicen, aunque vendan los productos de los talleres dedicados a dichos fines, siempre que el importe de dicha venta, sin utilidad para ningún particular o tercera persona, se destine exclusivamente a la adquisición de materias primas o al sostenimiento del establecimiento.

7. La Cruz Roja Española.

8. Los sujetos pasivos a los que les sea de aplicación la exención en virtud de tratados o convenios internacionales.

**SUJETOS PASIVOS:** Son sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria siempre que realicen en territorio nacional cualquiera de las actividades que originan el hecho imponible.

**CUOTA TRIBUTARIA:** La cuota tributaria será la resultante de aplicar las tarifas del impuesto, de acuerdo con los preceptos contenidos en esta ley y en las disposiciones que la complementen y desarrollen, y los coeficientes y las bonificaciones previstos por la ley y, en su caso, acordados por cada Ayuntamiento y regulados en las ordenanzas fiscales respectivas.

**TARIFAS DEL IMPUESTO:** Las tarifas del impuesto, en las que se fijarán las cuotas mínimas, así como la Instrucción para su aplicación, corresponde su aprobación al Gobierno.

Las tarifas del impuesto contienen una relación de actividades gravadas, que abarcan en la medida de lo posible todas las actividades económicas. La cuota tributaria del IAE consiste básicamente en la cuota tarifa, que suele constar a su vez de dos conceptos: Cuota de actividad y Cuota de superficie o valor del elemento tributario superficie.

Las cuotas mínimas municipales de carácter general son las que con tal denominación aparecen específicamente señaladas en las tarifas, sumando, en su caso, el elemento superficie de los locales en los que se realicen las actividades gravadas, así como cualesquiera otras que no tengan la calificación expresa en las referidas tarifas de cuotas provinciales o nacionales. Igual consideración, pero de carácter especial, tendrán aquellas que, por aplicación de lo dispuesto en la tarifa, su importe está integrado, exclusivamente, por el valor del elemento tributario de superficie.

Las cuotas provinciales y las nacionales son aquellas que con tal denominación aparecen expresamente señaladas en las tarifas.

Cuando la actividad de que se trate tenga asignada más de una de las clases de cuotas, el sujeto pasivo podrá optar por el pago de cualquiera de ellas, con las facultades que ello implica. Las cuotas de tarifa se pueden clasificar, según el territorio en que facultan para el ejercicio de la actividad, en cuotas mínimas municipales, provinciales o estatales. Cuando la actividad de que se trate tenga asignada más de una de las clases de cuotas, el sujeto pasivo podrá optar por el pago de cualquiera de ellas, con las facultades que ello implica.

La gestión tributaria de las cuotas provinciales y nacionales que fijen las tarifas del impuesto corresponderá a la Administración tributaria del Estado, sin perjuicio de las fórmulas de colaboración que, en relación a tal gestión, puedan establecerse con otras entidades.

Sobre las referidas cuotas provinciales y nacionales no podrá establecerse ni el coeficiente de situación ni el recargo provincial.

La exacción de las cuotas mínimas municipales se llevará a cabo por el Ayuntamiento en cuyo término municipal tenga lugar la realización de las respectivas actividades.

La exacción de las cuotas provinciales se llevará a cabo por la Delegación Provincial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en cuyo ámbito territorial tenga lugar la realización de las actividades correspondientes. El importe de dichas cuotas será distribuido por la Delegación de la Agencia Estatal exactora entre todos los municipios de la provincia y la diputación provincial correspondiente, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

La exacción de las cuotas nacionales se llevará a cabo por la Delegación Provincial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en cuyo ámbito territorial tenga su domicilio fiscal el sujeto pasivo. El importe de las cuotas nacionales se distribuirá entre todos los municipios y Diputaciones Provinciales de territorio común en los términos que reglamentariamente se establezcan.

**COEFICIENTE DE PONDERACIÓN:** Sobre las cuotas municipales, provinciales o nacionales fijadas en las tarifas del impuesto se aplicará, en todo caso, un coeficiente de ponderación, determinado en función del importe neto de la cifra de negocios del sujeto pasivo.

**COEFICIENTE DE SITUACIÓN:** Sobre las cuotas modificadas por la aplicación del coeficiente de ponderación, los Ayuntamientos podrán establecer una escala de coeficientes que pondere la situación física del local dentro de cada término municipal, atendiendo a la categoría de la calle en que radique. Este coeficiente no se aplicará sobre las cuotas provinciales ni sobre las nacionales.

**BONIFICACIONES OBLIGATORIAS:**

1. Las cooperativas, así como las uniones, federaciones y confederaciones de aquellas y las sociedades agrarias de transformación tendrán la bonificación prevista en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. Esta bonificación del 95% de la cuota municipal es objeto de compensación por parte del Estado.

2. Bonificación del 50% de la cuota correspondiente, para quienes inicien el ejercicio de cualquier actividad profesional, durante los cinco años de actividad siguientes a la conclusión del segundo período impositivo de desarrollo de aquella. El período de aplicación de la bonificación caducará transcurridos cinco años desde la finalización de la exención prevista para el inicio de actividad.

#### BONIFICACIONES POTESTATIVAS:

1. Una bonificación de hasta el 50% de la cuota correspondiente, para quienes inicien el ejercicio de cualquier actividad empresarial y tributen por cuota municipal, durante los cinco años de actividad siguientes a la conclusión del segundo período impositivo de desarrollo de aquella. La aplicación de la bonificación caducará transcurridos cinco años desde la finalización de la exención prevista para el inicio de actividad.

2. Bonificación por creación de empleo de hasta el 50% de la cuota correspondiente, para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que hayan incrementado el promedio de su plantilla de trabajadores con contrato indefinido durante el período impositivo inmediato anterior al de la aplicación de la bonificación, en relación con el período anterior a aquel.

3. Bonificación de hasta el 50% de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que:

- Utilicen o produzcan energía a partir de instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables o sistemas de cogeneración.
- Realicen sus actividades industriales, desde el inicio de su actividad o por traslado posterior, en locales o instalaciones alejadas de las zonas más pobladas del término municipal.
- Establezcan un plan de transporte para sus trabajadores que tenga por objeto reducir el consumo de energía y las emisiones causadas por el desplazamiento al lugar del puesto de trabajo y fomentar el empleo de los medios de transporte más eficientes, como el transporte colectivo o el compartido.

4. Bonificación de hasta el 50% de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y tengan una renta o rendimiento neto de la actividad económica negativos o inferiores a la cantidad que determine la ordenanza fiscal, la cual podrá fijar diferentes porcentajes de bonificación y límites en función de cuál sea la división, agrupación o grupo de las tarifas del impuesto en que se clasifique la actividad económica realizada.

5. Bonificación de hasta el 95% de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros.

**PERÍODO IMPOSITIVO Y DEVENGO:** El período impositivo coincide con el año natural, excepto cuando se trate de declaraciones de alta, en cuyo caso abarcará desde la fecha de comienzo de la actividad hasta el final del año natural.

El impuesto se devenga el primer día del período impositivo y las cuotas serán irreducibles, salvo cuando, en los casos de declaración de alta, el día de comienzo de la actividad no coincida con el año natural, en cuyo supuesto las cuotas se calcularán proporcionalmente al número de trimestres naturales que restan para finalizar el año, incluido el del comienzo del ejercicio de la actividad. Asimismo, y en el caso de baja por cese en el ejercicio de la actividad, las cuotas serán prorrateables por trimestres naturales, excluido aquel en el que se produzca dicho cese. A tal fin los sujetos pasivos podrán solicitar la devolución de la parte de la cuota correspondiente a los trimestres naturales en los que no se hubiera ejercido la actividad.

#### GESTIÓN CENSAL Y GESTIÓN TRIBUTARIA EN EL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS:

El Impuesto de Actividades Económicas al igual que el IBI es un tributo de gestión compartida. La gestión censal corresponde a la Administración General del Estado, mientras que la gestión tributaria corresponde al Ayuntamiento.

— Gestión censal: Implica el mantenimiento de la matrícula del tributo; es decir, las altas y bajas censales, así como las variaciones de los elementos tributarios que se puedan realizar en una determinada actividad.

— Gestión tributaria: La gestión de las cuotas municipales corresponde al Ayuntamiento donde se ejerce la actividad así le corresponde confeccionar los padrones y los documentos cobratorios del tributo, la aplicación de las exenciones y bonificaciones, la notificación de estos documentos cobratorios, la resolución de los recursos que contra ellos haya, la resolución de las solicitudes de devolución de ingresos indebidos, la resolución de las solicitudes de devolución derivadas de la normativa del propio tributo.

#### 2.3.1.3. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

Este impuesto está regulado en los artículos 92 a 99 del TRLHL, al ser un impuesto obligatorio su exigencia no requiere la adopción del acuerdo de imposición y tampoco la aprobación de una ordenanza fiscal ya que el TRLHL contiene los elementos necesarios para calcular el impuesto con carácter supletorio.

#### NATURALEZA Y HECHO IMPONIBLE:

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría.

Se considera vehículo apto para la circulación el que hubiera sido matriculado en los registros públicos correspondientes y mientras no haya causado baja en estos. A los efectos de este impuesto también se considerarán aptos los vehículos provistos de permisos temporales y matrícula turística.

#### SUPUESTOS DE NO SUJECCIÓN:

1. Los vehículos que habiendo sido dados de baja en los Registros por antigüedad de su modelo, puedan ser autorizados para circular excepcionalmente con ocasión de exhibiciones, certámenes o carreras limitadas a los de esta naturaleza.
2. Los remolques y semirremolques arrastrados por vehículos de tracción mecánica cuya carga útil no sea superior a 750 kilogramos.

#### EXENCIONES:

1. Los vehículos oficiales del Estado, comunidades autónomas y entidades locales adscritos a la defensa nacional o a la seguridad ciudadana.
2. Los vehículos de representaciones diplomáticas, oficinas consulares, agentes diplomáticos y funcionarios consulares de carrera acreditados en España, que sean súbditos de los respectivos países, externamente identificados y a condición de reciprocidad en su extensión y grado.

Asimismo, los vehículos de los organismos internacionales con sede u oficina en España y de sus funcionarios o miembros con estatuto diplomático.

3. Los vehículos respecto de los cuales así se derive de lo dispuesto en tratados o convenios internacionales.
4. Las ambulancias y demás vehículos directamente destinados a la asistencia sanitaria o al traslado de heridos o enfermos.
5. Los vehículos para personas de movilidad reducida a que se refiere el apartado A del anexo II del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre. Esta exención ha de ser solicitada por los interesados.
6. Los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo. Esta exención se aplicará en tanto se mantengan dichas circunstancias, tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte. Esta exención ha de ser solicitada por los interesados. Se considerarán personas con minusvalía quienes tengan esta condición legal en grado igual o superior al 33%.

7. Los autobuses, microbuses y demás vehículos destinados o adscritos al servicio de transporte público urbano, siempre que tengan una capacidad que exceda de nueve plazas, incluida la del conductor.

8. Los tractores, remolques, semirremolques y maquinaria provistos de Cartilla de Inspección Agrícola. Esta exención ha de ser solicitada por los interesados.

**SUJETOS PASIVOS:** Son sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación.

**CUOTA TRIBUTARIA:** El Impuesto se exigirá con arreglo a un cuadro de tarifas que atiende a la potencia y clase de los vehículos.

El Ayuntamiento puede incrementar las cuotas fijadas con carácter de mínimo y supletorio en el TRLHL mediante la aplicación sobre ellas de un coeficiente, el cual no podrá ser superior a 2.

Los Ayuntamientos podrán fijar un coeficiente para cada una de las clases de vehículos previstas en el cuadro de tarifas recogido en el apartado 1 de este artículo, el cual podrá ser, a su vez, diferente para cada uno de los tramos fijados en cada clase de vehículo, sin exceder en ningún caso el límite máximo fijado en el párrafo anterior.

**BONIFICACIONES POTESTATIVAS**

1. Bonificación de hasta el 75% en función de la clase de carburante que consuma el vehículo, en razón a la incidencia de la combustión de dicho carburante en el medio ambiente.

2. Bonificación de hasta el 75% en función de las características de los motores de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente.

3. Bonificación de hasta el 100% para los vehículos históricos o aquellos que tengan una antigüedad mínima de veinticinco años, contados a partir de la fecha de su fabricación o, si esta no se conociera, tomando como tal la de su primera matriculación o, en su defecto, la fecha en que el correspondiente tipo o variante se dejó de fabricar.

**PERÍODO IMPOSITIVO Y DEVENGO:** El período impositivo coincide con el año natural, salvo en el caso de primera adquisición de los vehículos. En este caso el período impositivo comenzará el día en que se produzca dicha adquisición. El impuesto se devenga el primer día del período impositivo. El importe de la cuota del impuesto se prorrateará por trimestres naturales en los casos de primera adquisición o baja definitiva del vehículo. También procederá el prorrateo de la cuota en los mismos términos en los supuestos de baja temporal por sustracción o robo de vehículo, y ello desde el momento en que se produzca dicha baja temporal en el Registro público correspondiente.

**GESTIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO:** La gestión, liquidación, inspección y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria corresponde al Ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo.

Los Ayuntamientos podrán exigir este impuesto en régimen de autoliquidación.

Quienes soliciten ante la Jefatura Provincial de Tráfico la matriculación o la certificación de aptitud para circular de un vehículo, deberán acreditar previamente el pago del impuesto. Las Jefaturas Provinciales de Tráfico no tramitarán el cambio de titularidad administrativa de un vehículo en tanto su titular registral no haya acreditado el pago del impuesto correspondiente al período impositivo del año anterior a aquel en que se realiza el trámite.

### 2.3.2 Tributos postestativos

#### 2.3.2.1 Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.

El impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, en adelante ICIO, tiene carácter potestativo por lo que para poder exigirlo es necesario que se adopten por parte del municipio los correspondientes acuerdos de imposición y ordenación. Está regulado en los artículos 100 a 104.

**NATURALEZA Y HECHO IMPONIBLE:** El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

**EXENCIÓN:** Cualquier construcción, instalación u obra de la que sea dueño el Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales, que estando sujeta al impuesto, vaya a ser directamente destinada a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y de sus aguas residuales, aunque su gestión se lleve a cabo por organismos autónomos, tanto si se trata de obras de inversión nueva como de conservación.

**SUJETOS PASIVOS:** Contribuyente y sustituto del contribuyente.

Son sujetos pasivos de este impuesto, a título de contribuyentes, las personas físicas, personas jurídicas o entidades del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que sean dueños de la construcción, instalación u obra, sean o no propietarios del inmueble sobre el que se realice aquella. A estos efectos tendrá la consideración de dueño de la construcción, instalación u obra quien soporte los gastos o el coste que comporte su realización.

**Sustituto del contribuyente:** En el supuesto de que la construcción, instalación u obra no sea realizada por el sujeto pasivo contribuyente tendrán la condición de sujetos pasivos sustitutos del contribuyente quienes soliciten las correspondientes licencias o presenten las correspondientes declaraciones responsables o comunicaciones previas o quienes realicen las construcciones, instalaciones u obras. El sustituto podrá exigir del contribuyente el importe de la cuota tributaria satisfecha.

**BASE IMPONIBLE:** La base imponible del impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, y se entiende por tal, a estos efectos, el coste de ejecución material de aquella.

Se excluye de la base imponible el Impuesto sobre el Valor Añadido y demás impuestos análogos propios de regímenes especiales, las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público local relacionadas, en su caso, con la construcción, instalación u obra, ni tampoco los honorarios de profesionales, el beneficio empresarial del contratista ni cualquier otro concepto que no integre, estrictamente, el coste de ejecución material.

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.<sup>a</sup>, Sección 2.<sup>a</sup>) de 23 de noviembre de 2011, fija la siguiente doctrina legal: «Forma parte de la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, regulado en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el supuesto de instalación de plantas fotovoltaicas de energía solar, el coste de todos los elementos necesarios para la captación de la energía que figuren en el proyecto para el que se solicita la licencia de obras y carezcan de singularidad o identidad propia respecto de la construcción realizada.

**CUOTA:** La cuota de este impuesto será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen.

**TIPO DE GRAVAMEN:** Se establece un tipo máximo del cuatro% (4%).

**DEVENGO:** El impuesto se devenga en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra, aun cuando no se haya obtenido la correspondiente licencia.

## BONIFICACIONES POTESTATIVAS:

—Bonificación de hasta el 95% a favor de las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Corresponderá al Pleno de la Corporación efectuar esta declaración y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros.

—Bonificación de hasta el 95% a favor de las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar.

—Bonificación de hasta el 50% a favor de las construcciones, instalaciones u obras vinculadas a los planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras.

—Bonificación de hasta el 50% a favor de las construcciones, instalaciones u obras referentes a las viviendas de protección oficial.

—Bonificación de hasta el 90% a favor de las construcciones, instalaciones u obras que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados.

**DEDUCCIÓN:** Se puede establecer una deducción de la cuota íntegra o bonificada del impuesto, el importe satisfecho o que deba satisfacer el sujeto pasivo en concepto de tasa por el otorgamiento de la licencia urbanística correspondiente a la construcción, instalación u obra de que se trate.

## GESTIÓN DEL IMPUESTO LIQUIDACIÓN PROVISIONAL Y DEFINITIVA:

Cuando se conceda la licencia preceptiva o se presente la declaración responsable o la comunicación previa o cuando, no habiéndose solicitado, concedido o denegado aún aquella o presentado estas, se inicie la construcción, instalación u obra, se practicará una liquidación provisional a cuenta, determinándose la base imponible en función del presupuesto presentado por los interesados, siempre que hubiera sido visado por el colegio oficial correspondiente cuando ello constituya un requisito preceptivo o cuando la ordenanza fiscal así lo prevea, en función de los índices o módulos que esta establezca al efecto.

Una vez finalizada la construcción, instalación u obra, y teniendo en cuenta su coste real y efectivo, el Ayuntamiento, mediante la oportuna comprobación administrativa, modificará, en su caso, la base imponible a que se refiere el apartado anterior practicando la correspondiente liquidación definitiva, y exigiendo del sujeto pasivo o reintegrándole, en su caso, la cantidad que corresponda. Los Ayuntamientos podrán exigir este impuesto en régimen de autoliquidación.

## 2.3.2.2 Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Este impuesto está regulado en los artículos 104 a 110 del TRLHL, tiene carácter potestativo por lo que para poder exigirlo es necesario que se adopten por parte del municipio los correspondientes acuerdos de imposición y ordenación.

Esta regulación debe ser modificada a raíz del importante pronunciamiento que ha efectuado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 59/2017, de 11 de mayo de 2017 sobre la constitucionalidad de este impuesto. El Tribunal Constitucional ha anulado, por inconstitucionalidad, los arts. 107.1, 107.2 a) y 110.4, del TRLHL «*pero únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor*».

**NATURALEZA Y HECHO IMPONIBLE:** El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

## SUPUESTOS DE NO SUJECCIÓN:

1. El incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
2. Las aportaciones de bienes y derechos realizadas por los cónyuges a la sociedad conyugal, adjudicaciones que a su favor y en pago de ellas se verifiquen y transmisiones que se hagan a los cónyuges en pago de sus haberes comunes.
3. Las transmisiones de bienes inmuebles entre cónyuges o a favor de los hijos, como consecuencia del cumplimiento de sentencias en los casos de nulidad, separación o divorcio matrimonial, sea cual sea el régimen económico matrimonial.
4. Aportaciones o transmisiones de bienes inmuebles efectuadas a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S.A. en los supuestos regulados en el TRLHL.

## EXENCIONES:

1. La constitución y transmisión de derechos de servidumbre.
2. Las transmisiones de bienes que se encuentren dentro del perímetro delimitado como Conjunto Histórico- Artístico, o hayan sido declarados individualmente de interés cultural, según lo establecido en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuando sus propietarios o titulares de derechos reales acrediten que han realizado a su cargo obras de conservación, mejora o rehabilitación en dichos inmuebles.
3. Las transmisiones realizadas por personas físicas con ocasión de la dación en pago de la vivienda habitual del deudor hipotecario o garante del mismo, para la cancelación de deudas garantizadas con hipoteca que recaiga sobre la misma, contraídas con entidades de crédito o cualquier otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios. Asimismo, estarán exentas las transmisiones de la vivienda en que concurran los requisitos anteriores, realizadas en ejecuciones hipotecarias judiciales o notariales.

## EXENCIONES SUBJETIVAS: Cuando la obligación de satisfacer aquel recaiga sobre las siguientes personas o entidades:

- El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, a las que pertenezca el municipio, así como los organismos autónomos del Estado y las entidades de derecho público de análogo carácter de las comunidades autónomas y de dichas entidades locales.
- El municipio de la imposición y demás entidades locales integradas o en las que se integre dicho municipio, así como sus respectivas entidades de derecho público de análogo carácter a los organismos autónomos del Estado.
- Las instituciones que tengan la calificación de benéficas o de benéfico-docentes.
- Las entidades gestoras de la Seguridad Social y las mutualidades de previsión social reguladas en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.
- Los titulares de concesiones administrativas revertibles respecto a los terrenos afectos a estas.
- La Cruz Roja Española.
- Las personas o entidades a cuyo favor se haya reconocido la exención en tratados o convenios internacionales.

**SUJETOS PASIVOS:** En las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título lucrativo, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que adquiera el terreno o a cuyo favor se constituya o transmita el derecho real de que se trate.

En las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título oneroso, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que transmita el terreno, o que constituya o transmita el derecho real de que se trate.

**BASE IMPONIBLE:** Está constituida por el incremento del valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años. El valor del terreno en el momento del devengo que se tendrá en cuenta será:

En las transmisiones de terrenos, el valor de estos en el momento del devengo será el que tengan determinado en dicho momento a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Se establecen reglas especiales para los supuestos de constitución de derechos reales limitativos del dominio, del derecho de superficie y para los supuestos de expropiación forzosa.

Sobre este valor se aplicará el porcentaje anual que determine el Ayuntamiento, sin que aquel pueda exceder de los límites siguientes:

- a) Período de uno hasta cinco años: 3,7.
- b) Período de hasta 10 años: 3,5.
- c) Período de hasta 15 años: 3,2.
- d) Período de hasta 20 años: 3.

Para calcular el importe del incremento de valor se multiplicará este porcentaje por el número de años a lo largo de los cuales se haya puesto de manifiesto y el porcentaje resultante por el valor catastral del inmueble en los casos de transmisión de la propiedad.

**TIPO DE GRAVAMEN:** El tipo máximo es el 30%, pudiéndose fijar un solo tipo de gravamen o uno para cada uno de los períodos de generación del incremento de valor indicados.

**CUOTA ÍNTEGRA:** Será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen.

**CUOTA LÍQUIDA:** Será el resultado de aplicar sobre la cuota íntegra, en su caso, las bonificaciones.

**BONIFICACIONES:**

1. Bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra, en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio, realizadas a título lucrativo por causa de muerte a favor de los descendientes y adoptados, los cónyuges y los ascendientes y adoptantes.

2. Bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra, en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio de terrenos, sobre los que se desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Es una bonificación de carácter rogado correspondiendo al Pleno esta declaración.

**DEVENGO:** Cuando se transmita la propiedad del terreno, ya sea a título oneroso o gratuito, entre vivos o por causa de muerte, en la fecha de la transmisión. Cuando se constituya o transmita cualquier derecho real de goce limitativo del dominio, en la fecha en que tenga lugar la constitución o transmisión.

**GESTIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO:** Cuando el sistema de gestión es la liquidación tributaria el plazo para presentar la declaración es de 30 días hábiles desde la fecha en que se produzca el devengo en las transmisiones intervivos y de seis meses en las transmisiones mortis causa pudiendo prorrogarse seis meses más a solicitud del sujeto pasivo. A la declaración deberá acompañar los documentos en que se formalice la transmisión. EL TRLHL prevé la posibilidad de exigirlo en régimen de autoliquidación.

### 2.3.2.3. Tasas.

Las tasas son ingresos de naturaleza tributaria de carácter potestativo cuyo establecimiento requiere la adopción de los correspondientes acuerdos de imposición y ordenación. Se encuentran reguladas en los artículos 20 a 27 del TRLHL.

Los Ayuntamientos pueden establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes del dominio público municipal.

**HECHO IMPONIBLE:** En las tasas el hecho imponible está constituido por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, aquellos bienes que están afectos a un uso o servicio público o por la prestación de servicios o realización de actividades administrativas en régimen de derecho público, de competencia local cuando afecten o beneficien, de modo particular, al sujeto pasivo y se produzcan cualquiera de estas circunstancias:

Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias o cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

Se entiende que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ha introducido una importante novedad zanjando, de momento, la polémica de la naturaleza jurídica de las contraprestaciones exigidas por la prestación de servicios públicos atendiendo a las formas de gestión elegidas por las entidades locales señalando que las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución y por tanto, no tendrán la consideración de tasa.

Para su establecimiento se requerirá la aprobación de la correspondiente Ordenanza.

**SUPUESTOS DE NO SUJECCIÓN:**

No está permitido la exigencia de tasas por los siguientes servicios:

- Abastecimiento de aguas en fuentes públicas.
- Alumbrado de vías públicas.
- Vigilancia pública en general.
- Protección civil.
- Limpieza de la vía pública.
- Enseñanza en los niveles de educación obligatoria.

**EXENCIÓN:** El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales no están obligados al pago de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional.

**OTROS SUPUESTOS DE NO SUJECCIÓN:** Además de estos supuestos legales de no sujeción los Tribunales han configurado otros entendiendo que para poder exigir una tasa debe concurrir el elemento del beneficio particular para el sujeto pasivo, cuestión que no concurre en la aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico, proyectos de parcelación y de urbanización de iniciativa particular porque en ellos prima el elemento comunitario sobre el individual.



No se puede exigir tasa por el servicio de quitanieves en la vía pública pues pertenece a la función de limpieza viaria expresamente excluida por el artículo 21.

Por entender que no existe actividad administrativa tampoco se ha admitido la exigencia de tasas por obtención de licencias por silencio administrativo ni cuando las características de un establecimiento permanecen inalteradas por el cambio de titularidad en la licencia de apertura, ya que solo comporta una anotación en un registro público.

**SUJETOS PASIVOS:** En algunas tasas la ley va a configurar dos tipos diferenciados de sujetos pasivos, los que lo son a título de contribuyente y los que lo van a ser a título de sustituto de contribuyente, esta cuestión va a resultar especialmente relevante en las tasas por prestación de servicios, que benefician a la propiedad inmobiliaria como expondremos más adelante.

Son sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas así como las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria:

—Que disfruten, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público local en beneficio particular.

—Que soliciten o resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales que presten o realicen las entidades locales.

Se regulan como hemos adelantado varios supuestos de sustitución del contribuyente. El sujeto pasivo a título de sustituto del contribuyente releva al contribuyente en su posición frente a la administración tributaria siendo responsable de dar cumplimiento a las obligaciones formales y materiales que comporte el tributo.

1. En las tasas establecidas por razón de servicios o actividades que beneficien o afecten a los ocupantes de viviendas o locales, los propietarios de dichos inmuebles, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios.

La Administración local exactora de tasas como el abastecimiento de agua, alcantarillado, recogida de basura etc tendrá necesariamente que dirigir su acción de cobro de las cantidades fijadas como contraprestación de tales servicios contra los propietarios como sustitutos del contribuyente y no contra los ocupantes contribuyentes, que no ostenten la titularidad dominical.

En las tasas establecidas por el otorgamiento de las licencias urbanísticas previstas en la normativa sobre suelo y ordenación urbana, los constructores y contratistas de obras.

En las tasas establecidas por la prestación de servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derrisos, salvamentos y, en general, de protección de personas y bienes, comprendiéndose también el mantenimiento del servicio, las entidades o sociedades aseguradoras del riesgo.

En las tasas establecidas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial por entradas de vehículos o carruajes a través de las aceras y por su construcción, mantenimiento, modificación o supresión, los propietarios de las fincas y locales a que den acceso dichas entradas de vehículos, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios.

**CUOTA TRIBUTARIA:** En las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público la fijación de la cuantía a exigir con carácter general tomará como referencia *el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento*, si los bienes afectados no fuesen de dominio público.

En relación a este valor la Subdirección general de Tributos locales del Ministerio de Hacienda y Función Pública en informe de fecha 17 de enero de 2018 ha señalado que «Este valor de mercado no es un límite máximo del importe de la tasa, sino que la Entidad Local debe fijar el importe de la tasa ajustándolo a ese valor de mercado».

En los supuestos de adjudicación de la utilización mediante procedimientos de licitación pública, el importe de la tasa vendrá determinado por *el valor económico de la proposición* sobre la que recaiga la concesión, autorización o adjudicación, en estos supuestos la importe de la tasa actuará como base mínima mejorable al alza.

Cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquellas consistirá, en todo caso y sin excepción alguna, *en el 1,5% de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas*. A estos efectos, se incluirán entre las empresas explotadoras de dichos servicios las empresas distribuidoras y comercializadoras de estos. No se incluirán en este régimen especial de cuantificación de la tasa los servicios de telefonía móvil.

**Obligación adicional al pago de la tasa:** Cuando la utilización privativa o el aprovechamiento especial implique la destrucción o deterioro del dominio público local, el beneficiario también debe reintegrar el coste total de los respectivos gastos de reconstrucción o reparación y al depósito previo de su importe. Si los daños fueran irreparables, la entidad será indemnizada en cuantía igual al valor de los bienes destruidos o el importe del deterioro de los dañados. Se establece la prohibición de condonar el pago de estas indemnizaciones.

En las tasas por prestación de servicios o realización de actividades, en general, el importe de las tasas no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente.

En el informe de la Subdirección general de Tributos locales citado se aclara que: *«En esta modalidad de tasas el coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate opera como un límite máximo del que no puede exceder el importe de la tasa»*.

Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas, lo que permitirá establecer tarifas diferentes atendiendo a la situación económica de los contribuyentes.

**ACUERDOS DE ESTABLECIMIENTO DE TASAS: INFORME TÉCNICO-ECONÓMICO:** Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo.

Este informe tiene una importancia capital en el establecimiento y modificación de las tasas siendo nulos los acuerdos adoptados prescindiendo de este informe.

**DEVENGO:** Las tasas podrán devengarse, según la naturaleza de su hecho imponible y conforme determine la respectiva ordenanza fiscal: a) Cuando se inicie el uso privativo o el aprovechamiento especial, o cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, aunque en ambos casos podrá exigirse el depósito previo de su importe total o parcial y b) Cuando se presente la solicitud que inicie la actuación o el expediente, que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente.



Si la naturaleza material de la tasa exige el devengo periódico de esta, y así se determine en la correspondiente ordenanza fiscal, el devengo tendrá lugar el 1 de enero de cada año y el período impositivo comprenderá el año natural, salvo en los supuestos de inicio o cese en la utilización privativa, el aprovechamiento especial o el uso del servicio o actividad, en cuyo caso el período impositivo se ajustará a esa circunstancia con el consiguiente prorrateo de la cuota, en los términos fijados en la ordenanza fiscal.

Si por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procede la devolución del importe correspondiente.

**GESTIÓN:** Se pueden exigir las tasas en régimen de autoliquidación y la gestión de las tasas de devengo periódico se exigirán mediante un procedimiento de padrón con notificación colectiva mediante recibo.

#### 2.3.2.4 Contribuciones especiales.

Las contribuciones especiales son tributos potestativos de las entidades locales que podrán ser establecidos por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de servicios municipales. Su regulación se desarrolla en los artículos 28 a 37 del TRLHL.

**HECHO IMPONIBLE:** Está constituido por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local.

A estos efectos se consideran obras y servicios locales los que realicen las entidades locales, sus organismos autónomos o sociedades mercantiles de capital íntegramente local, los concesionarios con aportaciones de la entidad o por asociaciones de contribuyentes, dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos, excepción hecha de los que aquellas ejecuten a título de dueños de sus bienes patrimoniales, los que realicen dichas entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la ley y los que realicen otras entidades públicas, o los concesionarios de estos, con aportaciones económicas de la entidad local.

Las contribuciones son un recurso financiero afectado ya que solo pueden destinarse a sufragar los gastos por cuya razón se han exigido.

**SUJETOS PASIVOS:** Lo son las personas físicas y jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, especialmente beneficiadas por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios locales que originen la obligación de contribuir.

Tienen la consideración de tales las siguientes:

—En las contribuciones especiales por realización de obras o establecimiento o ampliación de servicios que afecten a bienes inmuebles, sus propietarios.

—En las contribuciones especiales por realización de obras o establecimiento o ampliación de servicios a consecuencia de explotaciones empresariales, las personas o entidades titulares de estas.

—En las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios, además de los propietarios de los bienes afectados, las compañías de seguros que desarrollen su actividad en el ramo, en el término municipal correspondiente.

—En las contribuciones especiales por construcción de galerías subterráneas, las empresas suministradoras que deban utilizarlas.

**BASE IMPONIBLE:** La base imponible de las contribuciones especiales está constituida, como máximo, por el 90% del coste que la entidad local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios.

Los conceptos que integran este coste son: el coste real de los trabajos periciales, de redacción de proyectos y de dirección de obras, planes y programas técnicos, el importe de las obras a realizar o de los trabajos de establecimiento o ampliación de los servicios, el valor de los terrenos que hubieren de ocupar permanentemente las obras o servicios, salvo que se trate de bienes de uso público, de terrenos cedidos gratuita y obligatoriamente a la entidad local, o el de inmuebles cedidos en los términos establecidos en el artículo 145 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, las indemnizaciones procedentes por el derribo de construcciones, destrucción de plantaciones, obras o instalaciones, así como las que procedan a los arrendatarios de los bienes que hayan de ser derruidos u ocupados y el interés del capital invertido en las obras o servicios cuando las entidades locales hubieran de apelar al crédito para financiar la porción no cubierta por contribuciones especiales o la cubierta por estas en caso de fraccionamiento general de aquellas.

Al coste así determinado se deberá restar el importe de las subvenciones o auxilios que la entidad local obtenga del Estado o de cualquier otra persona, o entidad pública o privada.

**CUOTA:** Las reglas para distribuir la base imponible así calculada serán las siguientes:

Con carácter general se aplicarán conjunta o separadamente, como módulos de reparto, los metros lineales de fachada de los inmuebles, su superficie, su volumen edificable y el valor catastral a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Si se trata del establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios, podrán ser distribuidas entre las entidades o sociedades que cubran el riesgo por bienes sitos en el municipio de la imposición, proporcionalmente al importe de las primas recaudadas en el año inmediatamente anterior. Si la cuota exigible a cada sujeto pasivo fuera superior al cinco% del importe de las primas recaudadas por este, el exceso se trasladará a los ejercicios sucesivos hasta su total amortización.

En el caso de las obras a que beneficien a las empresas suministradoras, el importe total de la contribución especial será distribuido entre las compañías o empresas que hayan de utilizarlas en razón al espacio reservado a cada una o en proporción a la total sección de aquellas, aun cuando no las usen inmediatamente.

**DEVENGO:** El devengo tiene lugar en el momento en que las obras se hayan ejecutado o el servicio haya comenzado a prestarse. Si las obras fueran fraccionables, el devengo se producirá para cada uno de los sujetos pasivos desde que se hayan ejecutado las correspondientes a cada tramo o fracción de la obra.

Una vez aprobado el acuerdo concreto de imposición y ordenación, se puede exigir por anticipado el pago de las contribuciones especiales en función del importe del coste previsto para el año siguiente. No podrá exigirse el anticipo de una nueva anualidad sin que hayan sido ejecutadas las obras para las cuales se exigió el correspondiente anticipo.

El momento del devengo de las contribuciones especiales se tendrá en cuenta a los efectos de determinar la persona obligada al pago, aun cuando en el acuerdo concreto de ordenación figure como sujeto pasivo quien lo sea con referencia a la fecha de su aprobación y de que este hubiera anticipado el pago de cuotas.

Cuando la persona que figure como sujeto pasivo en el acuerdo concreto de ordenación y haya sido notificada de ello, transmita los derechos sobre los bienes o explotaciones que motivan la imposición en el período comprendido entre la aprobación de dicho acuerdo y el del nacimiento del devengo, estará obligada a dar cuenta a la Administración de la transmisión efectuada, dentro del plazo de un mes desde la fecha de esta, y, si no lo hiciera, dicha Administración podrá dirigir la acción para el cobro, contra quien figuraba como sujeto pasivo en dicho expediente.

Finalizadas las obras, o iniciada la prestación del servicio, se procederá a señalar los sujetos pasivos, la base y las cuotas individualizadas definitivas, girando las liquidaciones que procedan y compensando como entrega a cuenta los pagos anticipados que se hubieran efectuado. Si los pagos

anticipados hubieran sido efectuados por personas que no tienen la condición de sujetos pasivos en la fecha del devengo del tributo o bien excedieran de la cuota individual definitiva que les corresponda, el Ayuntamiento practicará de oficio la pertinente devolución.

**IMPOSICIÓN Y ORDENACIÓN:** Como tributo potestativo su exacción precisará la previa adopción del acuerdo de imposición en cada caso concreto.

Es muy importante destacar que el acuerdo relativo a la realización de una obra o al establecimiento o ampliación de un servicio que deba costearse mediante contribuciones especiales no podrá ejecutarse hasta que se haya aprobado la ordenación concreta de estas. La realización de las obras no puede comenzar hasta que no se haya aprobado la correspondiente Ordenanza fiscal.

El acuerdo de ordenación será de inexcusable adopción y contendrá la determinación del coste previsto de las obras y servicios, de la cantidad a repartir entre los beneficiarios y de los criterios de reparto.

Es muy importante la motivación del porcentaje dentro del 90% que como máximo se puede repercutir a los contribuyentes así como la de los módulos de reparto y su ponderación en el mismo.

Destacamos diversos fallos judiciales al respecto:

**Justificación del porcentaje de reparto:** La Jurisprudencia ha establecido la obligación que compete a la Administración de motivar, fundar y justificar razonadamente en qué medida afectan y benefician las obras a determinados vecinos y en qué medida afectan y benefician al interés general, siguiéndose de ello el establecimiento adecuado o justo de un porcentaje determinado. Esa exacta justificación es la que debe traducirse en el porcentaje que determinará la base imponible de las contribuciones, y por ello, la administración debe motivar en el Acuerdo de Imposición puntual y razonablemente el porqué de la repercusión del porcentaje repercutido determinar la incidencia del beneficio especial obtenido por los sujetos pasivos, así como, en modo correspondiente el obtenido genéricamente por la colectividad. En el Acuerdo de Imposición y Ordenación, debe constar justificación o razonamiento, o motivación sobre la incidencia de las obras en determinadas fincas y en la incidencia en la colectividad. La sentencia de la Sala Primera del TSJC núm. 484/05 de 5 de mayo dictada por la misma Sala en el mismo sentido, determina la nulidad «por la falta de justificación y ponderación en el expediente administrativo de contribuciones especiales del porcentaje de reparto repercusión del coste de las obras».

La jurisprudencia ha establecido la improcedencia del porcentaje y la consecuente nulidad del acuerdo de Ordenación cuando no se haya justificado motivadamente su determinación. En este sentido: Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 15 junio 2002 Recurso de Casación núm. 2610/1997. Sentencia Tribunal Superior de Justicia núm. 626/2002 Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 3 mayo Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 2 julio 1997.

**Justificación de los módulos de reparto:** La justicia del reparto de la carga fiscal empieza precisamente en la elección del módulo de reparto, que deberá necesariamente motivarse y justificarse para dar razón a los contribuyentes de que están contribuyendo equitativamente a las obras, según el TRLHL, teniendo en cuenta la clase y la naturaleza de las mismas, y según la medida en que les afectan y benefician.

La falta de justificación de la elección del módulo de reparto ha de conllevar por sí la declaración de improcedencia del mismo en caso de no aparecer en el expediente motivación alguna que sea suficiente para acreditar la idoneidad de dicha elección de entre las demás posibles, y ello conlleva la nulidad de la distribución de la carga impositiva acordada en el Acuerdo de imposición y ordenación.

**Improcedencia de determinados módulos de reparto:** el módulo de reparto elegido por la administración puede ser absolutamente injusto, por no discriminar situaciones absolutamente diferenciadas que existan entre las fincas integradas en el Sector. Pueden existir fincas que al momento del Proyecto de obras ya disponían del servicio de evacuación de aguas residuales, y sobre las que no se ha efectuado ninguna actuación en la red preexistente que utilizaban. Es injusto que deban asumir la misma carga tributaria las fincas que ya disponían, por ejemplo, de red de alcantarillado que aquellas otras a las que esté previsto implantar una red de nueva planta, por el mero hecho de que el módulo de reparto elegido sea el valor catastral. En caso de obras heterogéneas llevadas a cabo sobre un Sector que pueda ya disponer de servicios urbanísticos ya implantados de, por ejemplo, residuales, pluviales y alumbrado, se revela como necesariamente injusto la elección de un único módulo de reparto lineal, habiendo de provocar necesariamente situaciones de desigualdad. La jurisprudencia se ha pronunciado en el sentido de que el módulo de reparto elegido ha de comprender y satisfacer las diferentes situaciones afectadas por las obras, a cuyo fin, deben conjuntarse criterios, módulos y aplicarse coeficientes que contribuyan a obtener un reparto igualitario de la carga: Sentencia Tribunal Superior de Justicia núm. 1071/2001 Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 9 noviembre .Sentencia Tribunal Superior de Justicia Comunidad Valenciana núm. 1116/2000 de 7 julio Tribunal Supremo de 25 enero 1996.

Una vez adoptado el acuerdo concreto de ordenación de contribuciones especiales, y determinadas las cuotas a satisfacer, estas serán notificadas individualmente a cada sujeto pasivo si este o su domicilio fuesen conocidos, y, en su defecto, por edictos. Los interesados podrán formular recurso de reposición ante el Ayuntamiento, que podrá versar sobre la procedencia de las contribuciones especiales, el porcentaje del coste que deban satisfacer las personas especialmente beneficiadas o las cuotas asignadas.

**GESTIÓN Y RECAUDACIÓN:** Cuando las obras y servicios de la competencia local sean realizadas o prestados por una entidad local con la colaboración económica de otra, su gestión y recaudación se hará por la entidad que tome a su cargo la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios, sin perjuicio de que cada entidad conserve su competencia respectiva en orden a los acuerdos de imposición y de ordenación.

## 2.4 Participación de los tributos del estado y de las comunidades autónomas

El desarrollo normativo de este recurso financiero local se encuentra regulado en los artículos 111 y siguientes del TRLHL.

Junto con los tributos locales es un recurso previsto por el artículo 142 CE para nutrir la hacienda local. Así en la Exposición de motivos de la Ley reguladora de las Haciendas Locales se señalan los dos objetivos básicos que deben inspirar este recurso: uno de carácter estructural, garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales y otro, de carácter instrumental, el automatismo en la determinación de la cuantía global de la «participación» estableciendo unas reglas prefijadas y análogas a las que en un principio se aplicaron a las Comunidades Autónomas.

La naturaleza jurídica de este recurso financiero es una transferencia corriente, de carácter incondicionado que tiene como finalidad dar cobertura a las diferencias existentes entre las necesidades de gasto de dichas entidades y los recursos que puedan obtener por sus propios medios.

El sistema de la participación de los tributos del Estado, en vigor desde el año 2004, se organiza en torno a dos modelos, el primero, que podríamos denominar «de cesión de rendimientos recaudatorios de impuestos estatales», con dos componentes, uno de cesión de impuestos estatales y otro de financiación complementaria, y, el segundo, que podría denominarse «modelo de reparto por variables», definido con arreglo a unas variables predeterminadas.

En esta exposición no centraremos en este segundo modelo por ser el que resulta de aplicación a los municipios con población inferior a los 75.000 habitantes.

De acuerdo con el artículo 123 del TRLRHL, el importe total de la participación de estos municipios en los tributos del Estado, para cada ejercicio presupuestario, se determina multiplicando la participación en el año base del sistema, que es el 2004, por el incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado entre el año base y el año al que corresponda la participación. Determinada la cantidad total a repartir en este modelo el método para su distribución atiende a las variables, población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad recaudatoria y esta se efectúa del siguiente modo:

El 75 % en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según las cifras de población aprobadas por el Gobierno, que figuren en el último Padrón municipal vigente, ponderadas por unos coeficientes multiplicadores según tramos de población.

El 12,5 % en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho. A estos efectos, se entenderá por esfuerzo fiscal medio de cada municipio el que para cada ejercicio determinen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en función de la aplicación que por los municipios se haga de los tributos contenidos en esta Ley.

El 12,5 % en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Se establece un límite mínimo como elemento de seguridad financiera de modo que ningún municipio percibirá una cuantía inferior a la que resulte, en términos brutos, de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado del año 2003, último año de aplicación del modelo anterior y también una garantía.

Asimismo, se incorpora como garantía adicional de financiación la compensación derivada de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas regulada por la Disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

## 2.5 Subvenciones

Respecto a las subvenciones el artículo 40 del TRLHL prevé que las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales, con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión. Para garantizar el cumplimiento de esta afectación las entidades públicas otorgantes de las subvenciones podrán verificar el destino dado a estas. Si tras las actuaciones de verificación resultase que las subvenciones no fueron destinadas a los fines para los que se hubieran concedido, la entidad pública otorgante exigirá el reintegro de su importe o podrá compensarlo con otras subvenciones o transferencias a que tuviere derecho la entidad afectada, con independencia de las responsabilidades a que haya lugar.

Nos interesa destacar en este epígrafe la diferencia entre la subvención y la transferencia, ambas son recursos financieros de las entidades locales sin contraprestación pero su tratamiento en materia de la modificación de crédito por generación de ingresos y en el cumplimiento de la regla de gasto presenta notables diferencias.

Subvención, a los efectos de la Ley 38/2003, General de Subvenciones ( artículo 2) es toda disposición dineraria realizada por la Administración General del Estado, las Entidades que integran la Administración local, la Administración de las CCAA y los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de esas Administraciones a favor de personas públicas o privadas que cumplan los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios, b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido, c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

La Ley de Subvenciones no establece una definición de transferencia pero esta se puede deducir de la delimitación negativa del concepto de subvención. (art. 2.2). Esta delimitación es objeto de análisis en la consulta de la IGAE (Boletín informativo IGAE núm. 93, año 2007), relativa al alcance que debe darse al artículo 2.2 de la LGS en su redacción dada por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007. De acuerdo con lo anterior se pueden considerar como transferencias: – Las aportaciones dinerarias entre Administraciones territoriales, entre una Administración territorial y los organismos y entes integrados (agentes) en otra Administración territorial, así como entre agentes de distintas Administraciones territoriales, realizadas con el objeto de financiar total o parcialmente, con carácter indiferenciado, la totalidad o un sector de la Administración pública o de sus agentes. – Las aportaciones dinerarias, no derivadas de una convocatoria pública realizadas entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenecen, realizadas con el objeto de financiar globalmente la actividad del destinatario de la misma o bien una actuación concreta.

Por estas diferencias las subvenciones pueden financiar la modificación de generación de créditos por ingresos no así las transferencias y el gasto financiado con cargo a subvenciones no computará en el gasto del objetivo fiscal de la regla de gasto porque se descuenta el gasto financiado con aportaciones finalistas procedentes de las administraciones públicas no pudiendo ser objeto de descuento las transferencias porque no financian un gasto concreto.

El artículo 43 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, establece que podrán generar crédito en los estados de gastos de los presupuestos los ingresos de naturaleza no tributaria derivados de aportaciones o compromisos firmes de aportación, de personas físicas o jurídicas para financiar, juntamente con la Entidad local, gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos de la misma. El artículo 44 dispone que para proceder a la generación de crédito será requisito indispensable el reconocimiento del derecho o la existencia formal del compromiso firme de aportación. El artículo 45 preceptúa que el compromiso firme de ingreso a que se refieren los artículos anteriores es el acto por el que cualesquiera entes o personas, públicas o privadas, se obligan, mediante un acuerdo o concierto con la Entidad local, a financiar total o parcialmente un gasto determinado de forma pura o condicionada.

Por su parte, en informe de 15 de julio de 2014 de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias sobre esta cuestión, se señala que en las generaciones de crédito debe existir una evidente afectación de los recursos a un gasto específico y determinado. Esa afectación no depende de la voluntad del beneficiario sino de la finalidad pretendida por la entidad que financia la actividad. En los gastos con financiación afectada *«no cabe decisión sobre su destino por venir impuesto por el agente aportante o por afectación legal»*. *«La afectación del ingreso o está establecida por Ley o la establece un tercero en la medida en que manifiesta su voluntad para financiar precisamente una determinada actividad y no otra»*. *«Los ingresos procedentes de fondos ya justificados no están afectados a ningún destino o finalidad específica relacionada con los mismos»*. *«En consecuencia el beneficiario de la subvención no tiene que realizar ninguna nueva actividad pues ya ha sido ejecutada y ahora se le compensa por la cantidad comprometida por parte del ente concedente. En definitiva, los fondos así obtenidos tienen naturaleza genérica, y, en cuanto tal, no están afectados a la actividad que ha sido su fuente»*. *«Así las cosas, el Ayuntamiento no puede crear una ficción jurídica tendente a justificar la utilización de la figura de las generaciones de crédito»*.

## 2.6 Precios públicos

Los Ayuntamientos pueden establecer y exigir precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia municipal, cuando no concurren los requisitos que determinan la posibilidad de establecer una tasa, es decir, son prestaciones patrimoniales públicas de naturaleza no tributaria que se exigen por la prestación de servicios o actividades que no resultan indispensables para la vida personal o social de los particulares, cuya solicitud o recepción es voluntaria y que son susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado.

No podrán exigirse precios públicos por los servicios y actividades no sujetos a tasa que señalamos anteriormente.

Están obligados al pago de los precios públicos quienes se benefician de los servicios o actividades por los que deban satisfacerse aquellos.

El importe de los precios públicos deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada, a diferencia de la tasa donde el coste del servicio es el importe máximo a exigir.

Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del coste del servicio. En estos casos deberán consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera.

Las entidades locales podrán exigir los precios públicos en régimen de autoliquidación.

La obligación de pagar el precio público nace desde que se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, si bien las entidades podrán exigir el depósito previo de su importe total o parcial. Cuando por causas no imputables al obligado al pago del precio, el servicio o la actividad no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente.

Como el resto de ingresos de derecho público las deudas por precios públicos podrán exigirse por el procedimiento administrativo de apremio.

El establecimiento o modificación de los precios públicos corresponderá al Pleno de la corporación, sin perjuicio de sus facultades de delegación en la Junta de Gobierno.

También se podrá atribuir a los organismos autónomos la fijación de los precios públicos, por ella establecidos, correspondientes a los servicios a cargo de dichos organismos, salvo cuando los precios no cubran su coste. Tal atribución podrá hacerse, asimismo y en iguales términos, respecto de los consorcios, a menos que otra cosa se establezca en sus estatutos. En ambos supuestos, los organismos autónomos y los consorcios enviarán al ente local de que dependen copia de la propuesta y del estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio.

## 2.7 Endeudamiento

Este recurso financiero de las entidades locales es abordado en el Capítulo dedicado a las operaciones de crédito.

## 2.8 Multas y sanciones

En el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local se reconoce al municipio en su calidad de administración pública de carácter territorial la potestad sancionadora, dentro de la esfera de sus competencias, dedicando el Título XI a la Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias. Este Título fue introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local para «colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio».

Fruto del ejercicio de esta potestad ingresan en la hacienda local las multas y sanciones.

A este respecto destacar como la normativa sectorial atribuye el carácter afectado a determinados tipos de gastos de determinadas multas así el artículo 282.4 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón establece: «Las cantidades que pudiera ingresar la Administración como consecuencia de sanciones deberán afectarse a actividades urbanísticas».

## 2.9 Otros recursos

*Compensación Telefónica de España, S.A.U.*

Interesa destacar un caso especial en relación a los recursos de las Haciendas Locales que es el caso de la compañía Telefónica regulado en la Ley 15/1987, de 30 de julio, de tributación de la Compañía Telefónica Nacional de España y en el Real Decreto 1334/1988, de 4 de noviembre consistente en la sustitución de todos los tributos de carácter local a excepción del IBI por una compensación en metálico de periodicidad anual consistente en el 1,9% de los ingresos procedentes de la facturación en cada término municipal en un 0'1% de la facturación de cada demarcación provincial, respectivamente.

Este régimen solo se aplica a la empresa Telefónica de España, S.A.U., Sociedad Unipersonal, por transmisión de la concesión para la prestación de los servicios de telecomunicación establecida en el contrato de la concesión entre el Estado y Telefónica el 21 de diciembre de 1991 y no al resto de las empresas del Grupo Telefónica quedan sujetas al régimen general de los tributos locales.

No es necesario para su efectiva aplicación que las entidades locales adopten acuerdo o aprueben ordenanza fiscal alguna, satisfaciéndose trimestralmente a los Ayuntamientos y diputaciones provinciales con la mediación de la administración del Estado encargada de distribuir estos ingresos.

*Prestaciones personal y de transporte.*

Entre los recursos de los municipios que establece del TRLHL se contempla una prestación personal y de transporte obligatoria, de las contempladas en el artículo 31.3 C. E. Se trata de un ingreso de Derecho público no tributario que pueden imponer los Ayuntamientos de población no superior a los 5.000 habitantes para la realización de obras de competencia municipal.

La prestación personal es exigible a los residentes en el municipios a excepción de los menores de edad y mayores de cincuenta y cinco años, disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales y reclusos en centros penitenciarios. No puede exceder de quince días al año ni de tres consecutivos y puede ser redimida en metálico, por un importe del doble del salario mínimo interprofesional, estando obligado el Ayuntamiento a cubrir el riesgo por accidentes.

La prestación de transporte es general, sin excepción alguna, para todas las personas físicas o jurídicas, residentes o no en el municipio, que tengan elementos de transporte en el término municipal afectos a explotaciones empresariales radicadas en este. No puede exceder de cinco días al año sin que puedan ser consecutivos para los vehículos de tracción mecánica y para los demás vehículos no será superior a 10 días al año ni a dos consecutivos. Puede ser redimida en metálico por un importe del triple del salario mínimo interprofesional.

Ambas prestaciones son compatibles entre sí, pudiendo ser aplicadas simultáneamente de forma que, cuando se dé dicha simultaneidad, los obligados a la de transporte podrán realizar la con sus mismos elementos de transporte. La falta de concurrencia a la prestación sin la previa redención obligará, salvo caso de fuerza mayor, al pago del importe de esta más una sanción de la misma cuantía, exigiéndose ambos conceptos por vía ejecutiva.

Para su exigencia se requiere la adopción de los acuerdos de imposición y ordenación siguiendo los mismos trámites del TRLHL para el establecimiento de recursos tributarios, debiendo tener en cuenta para fijar los períodos de la prestación que estos no coincidan con la época de mayor actividad laboral en el término municipal.

*Impuesto sobre gastos suntuarios.*

Conforme a la Disposición Transitoria Sexta del TRLHL, a partir del 1 de enero de 1991 los Ayuntamientos podrán continuar exigiendo el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios, en lo referente, exclusivamente, a la modalidad de este que grava el aprovechamiento de cotos de caza y pesca. A tal fin, permanecen vigentes todas las disposiciones, tanto legales como reglamentarias, por las que se rige el impuesto de referencia en su

modalidad d), del artículo 372 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Asimismo, permanecen vigentes las ordenanzas fiscales municipales reguladoras del mencionado impuesto y modalidad

Se trata de un impuesto potestativo, por lo que debe regularse en la correspondiente ordenanza fiscal, previo acuerdo de imposición. Este impuesto grava el aprovechamiento de los cotos privados de caza y pesca, cualquiera que sea la forma de explotación o disfrute de dichos aprovechamientos.

El sujeto pasivo en concepto de contribuyente será el titular del coto o aquella persona a la que corresponda cualquier aprovechamiento de caza o pesca, en el momento del devengo. En concepto de sustituto del contribuyente estará obligado al pago de este impuesto y a cumplir las obligaciones formales inherentes al mismo el propietario de los bienes acotados.

La base imponible se corresponderá con el valor del aprovechamiento cinegético o piscícola y el tipo de gravamen no excederá del 20%. El período impositivo coincide con el año natural, por lo que el devengo se produce el 31 de diciembre de cada año.

## II. LAS ORDENANZAS FISCALES

### 1. INTRODUCCIÓN

Como ya adelantamos al referirnos al marco constitucional sobre las haciendas locales, el artículo 133 CE establece el carácter derivado y no originario de la potestad local para establecer y exigir tributos, potestad que deberá ser desarrollada de acuerdo con la Constitución y las leyes, leyes estatales porque el poder tributario originario corresponde al Estado mediante ley. En concordancia, con este precepto nos tenemos que referir el artículo 31 CE que en su apartado tercero, establece el principio de reserva de ley en materia tributaria lo que significa que los elementos clave para la definición de las figuras tributarias locales se encuentran como hemos tenido ocasión de señalar a lo largo de este capítulo en el TRLHL siendo las ordenanzas fiscales, las normas reglamentarias que van a completar las previsiones legales desarrollando la ordenación de los tributos, con sujeción a la ley.

El artículo 15 del Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales señala que las ordenanzas fiscales son el instrumento normativo que las entidades locales tienen a su disposición para la regulación de sus tributos, siempre dentro de los márgenes establecidos en la propia ley. En este precepto se distinguen dos tipos de ordenanzas fiscales, aquellas que regulan los elementos de las distintas figuras tributarias, y aquellas otras que, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 del TRLHL, regulan la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los distintos tributos locales. En el primer caso, el la jerarquía y desarrollo se centrará fundamentalmente en la Ley de haciendas locales, y en el segundo, en la Ley general tributaria.

Es importante señalar que, salvo para los impuestos de carácter obligatorio, el establecimiento del resto de tributos requiere que se adopten dos acuerdos, uno relativo a aprobar la imposición del tributo y otro relativo a aprobar su ordenación en la correspondiente ordenanza fiscal. Los acuerdos de aprobación de estas ordenanzas fiscales deberán adoptarse simultáneamente a los de imposición de los respectivos tributos.

En el supuesto de los impuestos obligatorios (IBI, IAE e IVTM) los Ayuntamientos que decidan hacer uso de las facultades que les confiere ley de haciendas locales en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, deberán acordar el ejercicio de tales facultades, y aprobar las oportunas ordenanzas fiscales.

### 2. CONTENIDO DE LAS ORDENANZAS FISCALES

Respecto al contenido de las ordenanzas debemos distinguir si son aquellas que ordenan los impuestos obligatorios o si son las relativas a tributos potestativos.

1. Las ordenanzas fiscales relativas a los tributos potestativos contendrán, al menos:

—La determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo.

—Los regímenes de declaración y de ingreso.

—Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

Asimismo, estas ordenanzas fiscales podrán contener las normas relativas gestión, liquidación, inspección y recaudación, en aquellos supuestos en que no se haya aprobado de una ordenación fiscal general relativa a estos extremos de gestión tributaria en sentido amplio.

2. Las ordenanzas fiscales relativas a los impuestos obligatorios además de los elementos necesarios para la determinación de las cuotas tributarias de los respectivos impuestos, las fechas de su aprobación y el comienzo de su aplicación.

Asimismo, estas ordenanzas fiscales podrán contener las normas relativas gestión, liquidación, inspección y recaudación, en aquellos supuestos en que no se haya aprobado de una ordenación fiscal general relativa a estos extremos de gestión en sentido amplio.

### 3. ELABORACIÓN, PUBLICACIÓN Y PUBLICIDAD DE LAS ORDENANZAS FISCALES

El TRLHL establece en su artículo 17 el procedimiento para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes Ordenanzas Fiscales. Este procedimiento se estructura en dos fases:

#### A) Aprobación, publicación y exposición de los acuerdos provisionales

Adopción del acuerdo provisional: es necesario el voto favorable de la mayoría simple del número legal de miembros de la Corporación

Exposición al público del acuerdo provisional. Se expondrá en el tablón de anuncios de la Entidad durante 30 días hábiles como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas. A estos efectos tienen la consideración de interesados conforme al artículo 18 del TRLHL los que tuvieran un interés directo o resulten afectados por tales acuerdos y los colegios oficiales, cámaras oficiales, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

Publicación de los acuerdos y ordenanzas provisionales. La ley recoge además de la exposición pública en el tablón de anuncios, otras dos modalidades de publicidad en los acuerdos y ordenanzas provisionales:

—General: es la que deben llevar a cabo todas las entidades locales en el respectivo *Boletín Oficial de la Provincia*.

—Especial: es la que deben efectuar los Ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes en uno de los diarios de mayor difusión de la provincia.



**B) Aprobación y publicación de los acuerdos definitivos**

Aprobación definitiva de acuerdos y ordenanzas. Finalizado el período de exposición pública las Corporaciones Locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la Ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario

Publicación de los acuerdos y ordenanzas definitivas: una vez adoptados los acuerdos definitivos y aprobados los textos, igualmente definitivos, de las Ordenanzas Fiscales, bien expresa, bien tácitamente, unos y otros han de ser publicados, íntegramente en el *Boletín Oficial de la Provincia*. Como garantía adicional de la efectividad del principio de publicidad, el apartado 5.º del artículo 17 ordena la expedición de copias de las ordenanzas publicadas a quienes las demanden.

**C) Entrada en vigor**

Las Ordenanzas Fiscales entran en vigor tras su publicación en los términos previstos en el artículo 10 de la Ley 58/2003, General Tributaria. Esto es particularmente importante para todos aquellos tributos que se devengan el uno de enero debiendo haberse publicado la aprobación definitiva y el texto de la ordenanza o de su modificación con la antelación suficiente para que haya entrado en vigor en el momento de su devengo.

Las Ordenanzas Fiscales comienzan aplicarse en la fecha indicada en las mismas o en su defecto, en el momento de su entrada en vigor.

Las Ordenanzas Fiscales permanecen vigentes durante el tiempo expresamente previsto en las mismas, o, en su defecto hasta su derogación expresa.

**D) Impugnación de los acuerdos**

A tenor de lo dispuesto en el artículo 19.1 del TRLHL contra los Acuerdos y Ordenanzas Definitivos no puede interponerse otro recurso que el contencioso-administrativo, en los plazos y forma previstos en la Ley de dicha Jurisdicción.

**E) Incidencia de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en la elaboración de las Ordenanzas fiscales locales**

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común ha dedicado su título VI a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria, regulando en el artículo 129 los principios de buena regulación así en el ejercicio de esta potestad las administraciones públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En el preámbulo de los proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

También viene a recoger una nueva obligación de las entidades locales en el artículo 132 como es la de realizar una planificación normativa, de modo que con carácter anual harán público un Plan normativo en el que recogerán las iniciativas normativas que vayan a desarrollar en el ejercicio siguiente publicándolo en su portal de transparencia. Por tanto, los Ayuntamientos deberán recoger en este plan junto con el resto de iniciativas reglamentarias, las iniciativas de aprobación o modificación de las ordenanzas fiscales que prevean realizar en el ejercicio siguiente.

A su vez en el artículo 133 se regula la Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. Este precepto exige que con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento se realizará una consulta pública en la web de la Administración para recabar la opinión de las personas y organizaciones más representativas que se encuentren potencialmente afectados por la futura norma sobre los siguientes extremos: los problemas que se tratan de solucionar con la norma, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos y las posibles soluciones alternativas de carácter normativo y no normativo.

Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Para que los afectados tanto en el trámite de consulta previa como de audiencia puedan emitir su opinión la administración deberá poner a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

Se establece la posibilidad de excluir estos trámites de consulta, audiencia e información públicas en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a estas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen así como cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia podrá omitirse la consulta pública.

Se ha planteado el debate de cómo encajar la exigencia de estos trámites en el procedimiento de aprobación de los reglamentos locales, en general y de las ordenanzas fiscales, en particular. Han sido variadas y discrepantes las opiniones formuladas al respecto tanto desde las posiciones que excluyen estos trámites por entender que los reglamentos locales tienen su propio régimen como otras que matizan este criterios totalmente excluyentes para entender que en el concreto caso de las ordenanzas fiscales podría justificarse la exclusión del trámite de consulta previa al entender que se trata de normas presupuestarias, al estar vinculadas innegablemente con la estimación de parte de los ingresos locales así como también podría justificarse cuando se trata de una modificación parcial no relevante de la ordenanza.

Sobre el impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas fiscales, a instancia de la Federación Española de Municipios y Provincias, ha tenido la ocasión de pronunciarse la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda y Función pública en su informe, de fecha 10 de enero de 2018.

Las conclusiones más relevantes son:

1. El trámite de consulta previa establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015 no tiene equivalente en el TRLHL, dado el carácter ex novo del mismo, y no puede considerarse incluido en el trámite de participación ciudadana previsto en el artículo 17 del TRLHL ya que son dos trámites distintos y se realizan en momentos del tiempo diferentes: el trámite de consulta previa tiene lugar con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento y se sustancia a través de la web de la administración competente; mientras que el trámite de la participación ciudadana del artículo 17 del TRLHL tiene lugar posteriormente, una vez elaborada y aprobada la redacción provisional de la ordenanza fiscal y no se realiza por medios electrónicos sino mediante su exposición en el tablón de anuncios de la entidad local y su publicación en el *Boletín Oficial* correspondiente. En consecuencia en el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas fiscales debe incluirse el trámite de consulta previa.

2. Sin embargo, ante la consulta sobre si este trámite resulta necesario en todo caso, o únicamente en los supuestos de aprobación de nuevas ordenanzas fiscales concluye que la consulta previa se debe sustanciar cuando se trata de la aprobación de una nueva ordenanza fiscal, mientras que en el caso de una modificación de una ordenanza fiscal ya aprobada con anterioridad, puede obviarse dicho trámite por tratarse de una regulación parcial de la materia.



### III. PREGUNTAS FRECUENTES EN MATERIA DE RECURSOS ECONÓMICOS Y ORDENANZAS FISCALES

1. *En los supuestos de establecimiento de nuevos valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, ¿puede el Ayuntamiento tomar algún tipo de decisión para atenuar el efecto de los mayores valores catastrales en las liquidaciones del Impuesto que grava el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana?*

Los Ayuntamientos podrán establecer una reducción cuando se modifiquen en aumento los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general. En ese caso, se tomará como valor del terreno, o de la parte de este que corresponda según las reglas contenidas en el apartado anterior, el importe que resulte de aplicar a los nuevos valores catastrales dicha reducción durante el período de tiempo y porcentajes máximos siguientes:

La reducción, en su caso, se aplicará, como máximo, respecto de cada uno de los cinco primeros años de efectividad de los nuevos valores catastrales.

La reducción tendrá como porcentaje máximo el 60%. Los Ayuntamientos podrán fijar un tipo de reducción distinto para cada año de aplicación de la reducción.

El valor catastral reducido en ningún caso podrá ser inferior al valor catastral del terreno antes del procedimiento de valoración colectiva.

2. *Jurisprudencia en torno a la nulidad de las Ordenanzas fiscales, ¿en qué supuestos el incumplimiento del procedimiento de aprobación o de los requisitos de publicación ha sido declarada la nulidad de una Ordenanza Fiscal?*

La jurisprudencia viene señalando que el quebrantamiento del cauce formal de elaboración en la creación de la disposición reglamentaria, produce, como regla general, la nulidad de pleno derecho de la disposición, y ello porque solo siguiendo tal cauce formal, que implica un límite al ejercicio de la potestad normativa, se garantiza la legalidad, acierto y oportunidad de una disposición que pasa a integrar el ordenamiento jurídico. La referida doctrina se ha aplicado a los vicios de procedimiento apreciados en relación con las Ordenanzas fiscales:

—STS de 1 de julio de 1991 (rec. núm. 4612/1990) en la que se declaró la «nulidad radical» de una Ordenanza Fiscal porque en la publicación del acuerdo de aprobación inicial se omitió, como complemento de la constancia de su anuncio en el BOP, su «exposición en el Tablón de Anuncios de la Corporación». «Dicho trámite o requisito de la «exposición», por excesivamente formalista que parezca, no es, dentro de ese marco de garantías en favor del administrado que proclama la Constitución, un elemento procedimental de observancia discrecional, sino de cumplimiento legalmente reglado, pues, cuando se trate de disposiciones, como las de los autos, que excedan del ámbito puramente doméstico de la organización administrativa y puedan afectar de forma seria e importante a los intereses de los, en este caso, contribuyentes, en el mecanismo complementario de su comunicación general (junto a la publicación en el *Boletín Oficial*) habrá de estimarse preceptivo. «La omisión, pues, en la elaboración de una disposición general del trámite de audiencia a través de la exposición en el Tablón de Anuncios de la Corporación del acuerdo de aprobación inicial (a efectos de poder tomar conocimiento, en este caso, de la modificación proyectada y presentar las reclamaciones oportunas) a cuantos potenciales contribuyentes resulten afectados, en cuanto implica una vulneración de los citados artículos 9.2 y 105.a) de la Constitución [...], obliga a que los Jueces y Tribunales, en aplicación de los artículos 5 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, declaren la nulidad, que siempre será de pleno derecho (sean los motivos materiales o de forma), previa impugnación de parte o de oficio, de la disposición».

—La STS de 2 de marzo de 2002 (rec. cas. núm. 8765/1996), citando anteriores precedentes [en particular, las Sentencias de 23 de julio de 1997 (rec. cas. núm. 7060/1991) y de 11 de junio de 2001.], señala «la publicación del acuerdo de aprobación definitiva no es bastante para producir la convalidación de los graves defectos apuntados, entre ellos el de haberse producido dicha aprobación antes de que se hubiera agotado a 10.000 habitantes, en un periódico diario, lo que equivale a la inexistencia del trámite, y conduce sin paliativos a la apreciación de nulidad absoluta de las Ordenanzas impugnadas, a tenor de una constante jurisprudencia que subraya la imprescindibilidad de este trámite»; resultado que «es lógico, si se tiene en cuenta que el período de información pública representa el trámite de audiencia, considerado esencial en la formación de la voluntad de los órganos de la Administración en este tipo de procedimientos, según pone de relieve el art. 105.a) CE».

—Las STS de 27 de junio de 2006 (rec. cas. núm. 3124/2001) y de 5 de febrero de 2009 (rec. de cas. 5607/2005), entre otras, después de recordar el contenido del art. 17, apartados 1 y 2, de la LRHL, se señala que «teniendo en cuenta que las tres modalidades de anuncio» contempladas en dicho precepto (en el tablón de anuncios de la entidad, en el BOP de la Provincia y, en Ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes, en un periódico diario) «se configuran como garantía de la efectividad del principio de seguridad jurídica del contribuyente, parece lógico exigir que las tres han de cumplir su finalidad, razón por la cual ha de entenderse que el plazo de exposición al público debió comenzar a computarse a partir de la fecha en que tuvo lugar el último de los anuncios», siendo evidente que «la Administración, en este caso, incumplió la normativa establecida, al haberse limitado la publicación en los periódicos de la Provincia a los últimos ocho días del mes de diciembre de 1996, aunque el acuerdo provisional sí fue expuesto en el tablón de la entidad durante los treinta días preceptivos, habiendo publicado también en el Boletín de la Provincia con la suficiente antelación».

—La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2011 (rec.2884/2010) confirma la anulación de la vigencia de la Ordenanza Fiscal del Impuesto de Bienes Inmuebles. El Ayuntamiento de León aprueba la modificación de las Ordenanzas fiscales el 28 de diciembre de 2007 y aunque las publica en el *Boletín Oficial de la Provincia (BOP)* que se fecha formalmente en el 31 de diciembre del 2007, lo cierto es que su publicación real en internet tuvo lugar el 2 de enero de 2008 y en formato papel el 3 de enero de 2008, o sea que se difunde realmente con posterioridad a la fecha en que se devenga el IBI, el 1 de enero.

—La Sentencia del TSJ de Cataluña 243/2002, de 22 de febrero anula una Ordenanza Fiscal en la que tras haberse publicado junto con el acuerdo de aprobación provisional en texto íntegro de la ordenanza no se publicó este texto con la publicación definitiva.

3. *¿Podrían aprobarse en la ordenanza fiscal distintos tipos de gravamen para distintos tipos de construcciones, instalaciones y obras o el tipo tiene que ser único y el mismo para cualquier tipo de obra, teniendo en cuenta que el artículo 102.3 del TRLHL señala que el tipo de gravamen será fijado por cada Ayuntamiento, sin que dicho tipo pueda exceder del 4%?*

La Subdirección General de Tributos Locales en su Consulta V1323-14 de 16 de mayo de 2014, en atención al principio de reserva de ley en materia tributaria concluye que el Ayuntamiento puede fijar el tipo de gravamen sin que pueda exceder del máximo legal «y sin que se puedan establecer distintivos tipos de gravamen para diferentes tipos de construcciones, instalaciones u obras».

4. *Beneficios fiscales. ¿Puede un Ayuntamiento establecer bonificaciones fiscales o exenciones distintas a las señaladas en el TRLHL y en otras leyes?*

No, porque los municipios no tienen libertad para configurar beneficios fiscales en sus tributos ya que debe tenerse en cuenta el principio de reserva de ley previsto en el artículo 31 CE. Así señalar que el artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, letra d, prevé que en todo caso se regularán por ley: el establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales a su vez en el artículo 9.1 del TRLHL establece No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos

locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales. En las Ordenanzas fiscales se podrán regular las bonificaciones de carácter potestativo que se prevén en el TRLHL o en otras leyes así como podrán regular los aspectos sustantivos y formales tanto de estas bonificaciones como de las obligatorias pero no podrán crear bonificaciones nuevas a las previstas legalmente.

*5. Beneficios fiscales. ¿Qué otras normas prevén beneficios fiscales en los tributos locales que los Ayuntamientos pueden regular en sus ordenanzas fiscales?*

Destaca la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en su artículo 12 establece. «1. Las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia en los siguientes ámbitos: a) Los transportes públicos, urbanos e interurbanos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. b) El acceso a los bienes y servicios sociales, culturales, deportivos y de ocio. c) El acceso a las pruebas de selección para el ingreso en la función pública. 2. En el ámbito de la educación se establecen los siguientes beneficios: a) En todos los regímenes, niveles y ciclos tendrá lugar una exención del 100% a los miembros de las familias numerosas clasificadas en la categoría especial y una bonificación del 50% para los de categoría general de las tasas o precios públicos que se apliquen a los derechos de matriculación y examen, por expedición de títulos y diplomas académicos, docentes y profesionales, y cualesquiera otras tasas o precios públicos establecidos en el citado ámbito». Este precepto es solo de aplicación directa a la Administración general del Estado.

*6. Beneficios fiscales/subvenciones ¿Puede establecer una subvención para financiar las cuota a pagar de un tributo municipal?*

No, sería un fraude de ley subvencionar aquello que no puede ser un beneficio fiscal, en particular, el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, en su artículo 179.2 «No podrán otorgarse exenciones fiscales no previstas en la ley, ni realizarse contraprestaciones o minoraciones de deudas contraídas por la Entidad local con cargo a posibles subvenciones. Tampoco podrán concederse ayudas económicas a los particulares o entidades que se hallen incurso en procedimientos de cobro por vía de apremio de deudas contraídas con la Entidad local».

*7. Los valores catastrales son la base imponible del Impuesto sobre bienes inmuebles, su alteración tiene importantes consecuencias en el fiscalidad del municipio y en relación a ello cabe preguntarse ¿Tiene el Ayuntamiento la posibilidad de instar la actualización de estos valores?*

Podemos distinguir dos modos de efectuar esta actualización, a través de procedimientos de valoración colectiva o través de la aplicación de coeficientes. En ambos modos está previsto que el procedimiento pueda ser instado por el municipio.

Mediante los procedimientos de valoración colectiva de carácter general se determina un nuevo valor catastral para la totalidad de los bienes inmuebles urbanos del municipio correspondiente. Simultáneamente a estos procedimientos se determina también un nuevo valor catastral para todos los bienes inmuebles rústicos del municipio, que cuenten con construcción. Estos procedimientos se inician previa manifestación del interés por el Ayuntamiento correspondiente, al detectarse diferencias sustanciales entre los valores de mercado actuales y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes, bien por modificaciones del planeamiento urbanístico o por otras circunstancias y tras haber transcurrido el plazo legal establecido al efecto, que actualmente son diez años desde la última revisión general. Los procedimientos de valoración colectiva de carácter general requiere la aprobación de una ponencia de valores total. Los valores catastrales resultantes de estos procedimientos se notifican individualmente a los titulares catastrales y tendrán efectividad el día 1 de enero del año siguiente.

La actualización de valores catastrales por aplicación de coeficientes consigue aproximar los valores catastrales al valor actual de mercado de los bienes inmuebles. La forma tradicional hasta el año 2011 de actualizar los valores catastrales de forma idéntica y lineal para todos los municipios e inmuebles mediante el coeficiente que establecían las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado. En la actualidad el artículo 32 del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario conforme a la redacción dado en 2013 dispone las leyes de presupuestos generales del Estado podrán actualizar los valores catastrales por aplicación de coeficientes, que podrán ser diferentes para cada uno de los grupos de municipios que se establezcan reglamentariamente o para cada clase de inmuebles, así mismo, en su apartado segundo las leyes de presupuestos generales podrán actualizar los valores catastrales de los inmuebles urbanos de un mismo municipio por aplicación de coeficientes en función del año de entrada en vigor de la correspondiente ponencia de valores del municipio. En este caso, es necesario solicitud municipal previa, debiendo al menos haber transcurrido cinco años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general, y haberse puesto de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes, afectando dichas diferencias de modo homogéneo al conjunto de usos, polígonos, áreas o zonas existentes en el municipio.

*8. En el supuesto de que se haya procedido a la revisión de los valores catastrales mediante la solicitud de su actualización en función del año de entrada en vigor de la ponencia de valores (este valor puede evolucionar al alza o a la baja, es decir, el coeficiente puede ser superior a 1 o inferior, los coeficientes inferiores a uno se han aplicado en aquellos municipios cuya ponencia de valores se elaboraron en años donde el valor de mercado de los inmuebles era muy elevado), ¿hasta qué fecha pueden aprobarse los tipos de gravamen cuando el municipio ha hecho uso de las facultades que le da el artículo 32.2 del TRLCI?*

La disposición 13.ª del TRLHL prevé que en este supuesto el plazo para aprobar y publicar el tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles se amplía hasta el 1 de marzo del ejercicio en que se aplique el correspondiente coeficiente.



## **CAPÍTULO 16**

### **PRESUPUESTOS**



## 16. Los presupuestos de los Ayuntamientos

*José Javier Muñoz Casas*

*Interventor Jefe del Área de Asistencia y Modernización Local de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### SUMARIO

1. Introducción: concepto y regulación.
2. Contenido del presupuesto.
3. Elaboración y aprobación del presupuesto.
4. El procedimiento especial de aprobación del presupuesto mediante cuestión de confianza.
5. La estructura del presupuesto.
6. Los principios presupuestarios.
7. La gestión del presupuesto de gastos.
8. Modificaciones presupuestarias.
9. Cierre y liquidación del presupuesto.
10. Preguntas habituales sobre los presupuestos.

### 1. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO Y REGULACIÓN

Según la definición del artículo 162 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante LRHL), los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente.

La regulación de los presupuestos se contiene en las siguientes normas:

—La citada Ley Reguladora de las Haciendas Locales, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, artículos 162 a 193 bis.

—El Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla la Ley en materia de presupuestos.

—La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

—La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esta última Ley se estudia en el capítulo de la presente Guía dedicado a la estabilidad presupuestaria.

El presupuesto de un Ayuntamiento es el documento a través del cual se planifica la actividad económico-financiera de un año.

El presupuesto tiene aspectos económicos, políticos y jurídicos.

Por una parte, es un documento económico, ya que implica la toma de decisiones sobre el uso de unos recursos escasos (los ingresos) para usos alternativos (los gastos). La decisión económica obliga a establecer prioridades.

Desde el punto de vista político, el presupuesto es el programa de gobierno local en cifras. Las prioridades económicas desde este punto de vista tienen carácter político. El presupuesto dota de financiación a las distintas líneas de acción de gobierno.

Finalmente el presupuesto es un documento de carácter jurídico. El efecto jurídico sobre los ingresos es estimativo, en tanto en cuanto se prevén los ingresos que se pretenden liquidar en el año. Sin embargo, respecto a los gastos el presupuesto es limitativo: no se puede gastar por encima de los créditos aprobados.

### 2. CONTENIDO DEL PRESUPUESTO

Cuando se habla del «presupuesto general» de una entidad local se está haciendo referencia a la idea de que todas las entidades que tienen personalidad propia tienen también presupuesto propio. Un Ayuntamiento, un organismo autónomo, una entidad pública empresarial, una sociedad mercantil, una fundación local, un consorcio local, todas estas entidades tienen personalidad propia y presupuesto propio. El presupuesto general integra el presupuesto de la entidad matriz (Ayuntamiento) y el de todos sus entes dependientes (organismos autónomos, etc.).

La mayor parte de los Ayuntamientos de pequeños municipios no tienen ninguna entidad dependiente, luego su presupuesto general va a coincidir con el presupuesto del Ayuntamiento sin más.

El contenido esencial del presupuesto está constituido por los estados de gastos y de ingresos y por las bases de ejecución.

El presupuesto general contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

—Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.

—Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio.

Es importante destacar que los ingresos y gastos que se presupuestan son aquellos que se prevén liquidar y reconocer. Para los ingresos significa que las liquidaciones individuales o los padrones o listas cobratorias se van a aprobar dentro del año. Para los gastos significa que se van a aprobar dentro del año las facturas, las certificaciones de obra o los documentos equivalentes para otros gastos que no deriven de contratos.



Las bases de ejecución del presupuesto contienen la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad local. Pueden contener además otras normas para una mejor gestión presupuestaria y para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos.

No pueden modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el presupuesto.

Es importante tomar decisiones de gestión y organización a través de las bases pero siempre respetando no incumplir normativa de nivel superior o que requieren una tramitación diferente a la del presupuesto.

Para algunas cuestiones es imprescindible regular la solución en las bases ya que la normativa de haciendas locales se remite a ellas. Así, las bases de ejecución del presupuesto regularán, entre otras materias, lo siguiente:

- Niveles de vinculación jurídica de los créditos.
- Relación de los créditos que se declaren ampliables.
- Regulación de las transferencias de créditos, estableciendo, en cada caso, el órgano competente para autorizarlas.
- Tramitación de los expedientes de ampliación y generación de créditos, así como de incorporación de remanentes de créditos.
- Normas que regulen el procedimiento de ejecución del presupuesto.
- Desconcentraciones o delegaciones en materia de autorización y disposición de gastos, así como de reconocimiento de obligaciones.
- Documentos y requisitos que justifiquen el reconocimiento de la obligación.
- Supuestos en los que puedan acumularse varias fases de ejecución del Presupuesto de gastos en un solo acto administrativo.
- Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.
- Regulación de los compromisos de gastos plurianuales.

Al presupuesto habrá de unirse además la siguiente documentación:

- a) Memoria suscrita por el Presidente explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente.
- b) Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, referida, al menos, a seis meses del ejercicio corriente, suscrita una y otro por el Interventor.
- c) Anexo de personal de la entidad local, en que se relacionen y valoren los puestos de trabajo existentes en la misma, de forma que se dé la oportuna correlación con los créditos para personal incluidos en el Presupuesto.
- d) Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio, suscrito por el Presidente y debidamente codificado.
- e) Anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada Entidad Local.
- f) Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas en materia de gasto social, con especificación de la cuantía de las obligaciones de pago y de los derechos económicos que se deben reconocer en el ejercicio al que se refiere el presupuesto general y de las obligaciones pendientes de pago y derechos económicos pendientes de cobro, reconocidos en ejercicios anteriores, así como de la aplicación o partida presupuestaria en la que se recogen.
- g) Un informe económico-financiero que expondrá las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto. En relación con las operaciones de crédito, se incluirá en el informe, además de su importe, el detalle de las características y condiciones financieras de todo orden en que se prevean concertar y se hará una especial referencia a la carga financiera que pese sobre la Entidad antes y después de su formalización.

Por último, como anexos se incluirán también los siguientes documentos:

- Los planes y programas de inversión y financiación para un plazo de cuatro años.
- Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la entidad local.
- El estado de consolidación del presupuesto de la propia entidad con el de todos los presupuestos y estados de previsión de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles.
- El estado de previsión de movimientos y situación de la deuda.

### 3. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

El presupuesto de la entidad local será formado por su presidente.

El Secretario-Interventor asistirá al Presidente de la Corporación para la formación del presupuesto, a efectos procedimentales y formales, no materiales. En el caso de que los puestos estén diferenciados la asistencia corresponderá al Secretario junto con el Interventor (artículo 3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional).

Previamente, antes del 1 de octubre de cada año, las Corporaciones Locales remitirán al Ministerio de Hacienda y Función Pública información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos, a efectos de dar cumplimiento a los requerimientos de la normativa europea (artículo 27.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera).

El presupuesto de cada uno de los organismos autónomos integrantes del general, propuesto inicialmente por el órgano competente de aquellos, será remitido a la entidad local de la que dependan antes del 15 de septiembre de cada año.

Las sociedades mercantiles, incluso aquellas en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la entidad local, remitirán a esta, antes del día 15 de septiembre de cada año, sus previsiones de gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente. Idéntica obligación incumbe a las entidades públicas empresariales.

Sobre la base de los presupuestos y estados de previsión de la entidad, organismos y entes dependientes, el presidente de la entidad formará el presupuesto general y lo remitirá, informado por la Intervención y con los anexos y documentación complementaria, al Pleno de la corporación antes del día 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución.

Como ya se ha señalado anteriormente, en el caso de la mayoría de los municipios que no tienen entidades dependientes, el presupuesto general es únicamente el del Ayuntamiento.

El procedimiento de aprobación del presupuesto se compone de las siguientes fases; aprobación inicial, información pública, aprobación definitiva, publicación y entrada en vigor.

Si en el Ayuntamiento funcionan comisiones informativas, el presupuesto será dictaminado previamente por la de Hacienda como cualquier asunto que se vaya a someter a la consideración del Pleno. No se exige en ningún caso informe de la Comisión Especial de Cuentas y en ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo.

El acuerdo de aprobación, que será único, habrá de detallar los presupuestos que integran el presupuesto general, no pudiendo aprobarse ninguno de ellos separadamente, salvo en el caso de los correspondientes a Organismos cuya creación tenga lugar una vez aprobado aquel.

La aprobación del presupuesto no exige ninguna mayoría cualificada. Se aprueba por tanto por mayoría simple. Se entenderá que hay mayoría simple cuando el número de votos afirmativos sea superior al de negativos.

Aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el *Boletín Oficial de la Provincia* por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno.

Tienen la consideración de interesados a efectos de examen y reclamación contra el presupuesto:

- Los habitantes en el territorio de la respectiva entidad local.
- Los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la entidad local.
- Los colegios oficiales, cámaras oficiales, sindicatos, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

Es habitual en la práctica que presenten reclamaciones los propios Concejales del Ayuntamiento. No parece que estas reclamaciones tengan la misma naturaleza que las del resto de interesados, pues la función política se ejerce en el Pleno mediante la aprobación, enmienda o rechazo a la propuesta de presupuesto y mediante votación a favor, en contra o la abstención. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2001 entendió que la legitimación de los Concejales para reclamar frente al presupuesto no nace del artículo 170 de la LRHL sino del artículo 63.1 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local: podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos. Consecuentemente, entendiéndose que el plazo de quince días para formular reclamaciones contará desde la fecha de la sesión en que se hubiera votado el acuerdo (art. 211.3 del R.O.F.), por lo que no coincidirá con el plazo de información pública concedido a los interesados en general.

Las causas para formular reclamación administrativa están limitadas en la Ley. Únicamente podrán entablarse reclamaciones contra el presupuesto:

- Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en la Ley reguladora de las Haciendas Locales.
- Por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo.
- Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de estos respecto a las necesidades para las que esté previsto.

El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el plazo de exposición al público no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.

Este último plazo se entenderá contado a partir del día siguiente a la finalización de la exposición al público y las reclamaciones se considerarán denegadas, en cualquier caso, si no se resolviesen en el acto de aprobación definitiva.

La aprobación definitiva del presupuesto general por el Pleno de la corporación habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse. El incumplimiento de dicho plazo no determina ningún tipo de nulidad. La propia Ley, como se verá a continuación, contempla el mecanismo de la prórroga para estos casos.

El presupuesto general, definitivamente aprobado, será insertado en el boletín oficial de la corporación, si lo tuviera, y, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integran, en el de la provincia.

Del presupuesto general definitivamente aprobado se remitirá copia a la Administración del Estado y a la correspondiente comunidad autónoma. La remisión se realizará simultáneamente al envío al boletín oficial del anuncio de la aprobación definitiva.

El presupuesto entrará en vigor, en el ejercicio correspondiente, una vez publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia*.

Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto.

La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados.

La copia del presupuesto y de sus modificaciones deberá hallarse a disposición del público, a efectos informativos, desde su aprobación definitiva hasta la finalización del ejercicio.

Contra la aprobación definitiva del presupuesto podrá interponerse directamente recurso contencioso-administrativo, en la forma y plazos que establecen las normas de dicha jurisdicción.

La interposición de recursos no suspenderá por sí sola la aplicación del presupuesto definitivamente aprobado por la corporación.

El Tribunal de Cuentas deberá informar previamente a la resolución del recurso cuando la impugnación afecte o se refiera a la nivelación presupuestaria. Las premisas que han de concurrir para que el presupuesto cumpla con las condiciones de la nivelación, según los pronunciamientos del Tribunal de Cuentas, son las siguientes:

- Razonabilidad de las previsiones de ingresos y de gastos.
- Existencia de fundamentos técnicos suficientes en la elaboración del Presupuesto y la adecuada estimación de la cuantía de las diferentes partidas que lo integran.
- Congruencia de las cifras integrantes del Presupuesto de un ejercicio económico con las del ejercicio precedente, así como con las de su liquidación.

Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo, en sentencia de 7 de octubre de 2009, en la vía administrativa las reclamaciones que pueden efectuarse quedan circunscritas a los supuestos concretos que enumera el art. 170.2 de la Ley de Haciendas Locales. No puede entenderse que el posterior recurso contencioso administrativo quede constreñido a esos aspectos del presupuesto, ya que las pretensiones de las partes se deducirán en el escrito rector del proceso y no es posible reducirlas de antemano del modo que según el artículo 170 de la Ley de Haciendas Locales se establece para las reclamaciones administrativas. Entenderlo de ese modo sería tanto como negar la posibilidad de interponer el recurso contencioso administrativo frente al presupuesto aprobado definitivamente a quienes no hubieran reclamado previamente el mismo por alguna o algunas de las causas a que se refiere el art. 170.2, lo que sería tanto como negar el control por los tribunales del acto de aprobación definitiva del presupuesto.

Respecto de la legitimación de Concejales en el recurso contencioso-administrativo, en los últimos años se ha producido una nueva orientación jurisprudencial. Hasta ahora los Concejales de una Corporación Local no podían impugnar los acuerdos de la Corporación a que pertenecen, más que en

aquellos supuestos en que hubieran votado en contra del acuerdo que impugnan, de conformidad con lo dispuesto en el art. 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y a la jurisprudencia que lo ha aplicado. Sin embargo, a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004, de 18 de octubre, se admite legitimación de los miembros de una Corporación Local aunque no hubiesen formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios. En aplicación de esta doctrina, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2010 admitió la legitimación para impugnar el presupuesto por parte de concejales que deliberadamente no asistieron al Pleno de aprobación definitiva del presupuesto.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la legitimación de los vecinos del municipio en el recurso contencioso-administrativo. Conforme a lo dispuesto en el art. 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en los arts. 28 y 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para que un vecino del municipio esté legitimado para impugnar el Presupuesto de una Corporación, ha de alegar y defender un interés directo, o resultar afectado por el acuerdo que impugna, y este no es el supuesto de autos, pues el recurrente, lo que cuestiona es meramente la legalidad del acuerdo impugnado –entre otros, defectos en la elaboración, omisión de créditos, insuficiencia de ingresos–, sin referencia alguna a la incidencia del acuerdo en sus derechos o intereses (sentencia de 21 de enero de 2003).

#### **4. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO MEDIANTE CUESTIÓN DE CONFIANZA**

Los Ayuntamientos disponen de un procedimiento especial para la aprobación del presupuesto que no se encuentra regulado en la Ley reguladora de las Haciendas Locales, sino en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral. Es el procedimiento de la cuestión de confianza que se contiene en el Título III de la Ley denominado «Disposiciones especiales para las elecciones municipales», Capítulo IX, «Elección de Alcalde», artículo 197 bis (reforma introducida por Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril).

El Alcalde o Presidente de la Entidad Local podrá plantear al Pleno una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales.

Para la presentación de la cuestión de confianza será requisito previo que el acuerdo correspondiente haya sido debatido en el Pleno y que este no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

La votación se efectuará, en todo caso, mediante el sistema nominal de llamamiento público.

Se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si obtiene el voto favorable de la mayoría simple de la Corporación.

Se entiende también otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde o Presidente, o si esta no prospera.

¿La aprobación del presupuesto mediante cuestión de confianza es aprobación inicial y exige información pública o es aprobación definitiva sin más trámite?

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 17 de febrero de 2004 entendió que es una aprobación definitiva *ope legis*. La aplicación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral desplaza a la Ley de Haciendas Locales. Los presupuestos se entienden aprobados de forma unitaria, no pueden ser sometidos a información pública ni objeto de reclamación.

Por el contrario, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 20 de noviembre de 2006 señaló que no se está regulando un trámite excepcional del presupuesto municipal sino tan solo un medio de desbloquear una votación. Si la aprobación no se obtiene en el Pleno, cabrá activar la fórmula de desbloqueo. Pero a continuación será necesario continuar con el trámite previsto en la Ley de Haciendas Locales, exponiéndose necesariamente al público a fin de que los interesados puedan examinarlos y presentar las reclamaciones pertinentes. No tendría sentido que la participación ciudadana se suprimiera solo por el hecho de que no exista una mayoría suficiente para la aprobación en el Pleno del Ayuntamiento.

La sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2015 confirma esta última sentencia. El Tribunal Supremo afirma que nada hay en el artículo 197.bis de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que autorice a entender que la solicitud de la confianza esté vinculada a la aprobación definitiva del presupuesto anual. El trámite de participación ciudadana en la aprobación de decisiones de especial relevancia no es baladí o superfluo. Una vez establecido por el legislador el cauce participativo correspondiente, deja de ser disponible para los poderes públicos, hasta el punto de que puede afirmarse que su omisión puede viciar de nulidad la decisión que se adopte al prescindirse de un trámite ineludible. Hay voto particular de dos magistrados que disienten del fallo. Argumentan el posible bloqueo que pretende solucionar este régimen excepcional.

#### **5. LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO**

Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los ingresos y gastos de un ejercicio (art. 162 de la LRHL). El carácter sistemático del presupuesto exige que esté dotado de una estructura. La estructura del presupuesto es la forma en que se ordenan los ingresos y los gastos que integran los presupuestos de las entidades locales, de acuerdo con diferentes criterios de clasificación.

La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre aprobó la estructura de los presupuestos de las entidades locales teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades u objetivos que con estos últimos se proponen conseguir.

Las entidades locales pueden además clasificar los gastos e ingresos atendiendo a su propia estructura de acuerdo con sus reglamentos o decretos de organización. Esto solo ocurre en grandes entidades en las que existe una organización diferenciada en áreas y/o servicios, pero no se aplica en pequeños municipios.

Clasificación por programas de gastos

Con arreglo a la clasificación por programas, los créditos se ordenan según su finalidad y los objetivos que con ellos se proponga conseguir.

La clasificación por programas se desagrega en áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas, programas y subprogramas.

Las áreas de gasto son:

1. Servicios públicos básicos.
2. Actuaciones de protección y promoción social.
3. Producción de bienes públicos de carácter preferente.
4. Actuaciones de carácter económico.
9. Actuaciones de carácter general.
0. Deuda pública.

Con carácter general, el detalle de los créditos se presentará, como mínimo, en el nivel de grupos de programas de gasto. No obstante, este detalle se deberá presentar en el nivel de programas de gasto en los casos que se especifican en el anexo I de la Orden.

La estructura que se especifica en el anexo I de la Orden se debe considerar cerrada y obligatoria para todas las entidades locales. No obstante, será abierta a partir del nivel de programas y subprogramas, por lo que podrán crearse los programas y subprogramas que se consideren necesarios cuando no figuren en la estructura que por la Orden se establece.

## CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE GASTOS:

La clasificación económica del gasto agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital y las financieras.

Atendiendo a su naturaleza económica, los capítulos se desglosarán en artículos, y estos, a su vez, en conceptos, que se podrán subdividir en subconceptos.

Los créditos se clasificarán de acuerdo con la estructura que, por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos, se detalla en el anexo III de la presente Orden.

La estructura por conceptos y subconceptos es abierta, por lo que podrán crearse los que se consideren necesarios cuando no figuren en la estructura que la Orden establece. Los subconceptos podrán desarrollarse en partidas, cuya estructura es igualmente abierta.

*Capítulo 1. Gastos de personal.*

Se aplicarán a este capítulo los gastos siguientes:

Todo tipo de retribuciones fijas y variables e indemnizaciones, en dinero y en especie, a satisfacer por las entidades locales y por sus organismos autónomos al personal que preste sus servicios en las mismas.

Cotizaciones obligatorias de las entidades locales y de sus organismos autónomos a los distintos regímenes de Seguridad Social del personal a su servicio.

Prestaciones sociales, que comprenden toda clase de pensiones y las remuneraciones a conceder en razón de las cargas familiares.

Gastos de naturaleza social realizados, en cumplimiento de acuerdos y disposiciones vigentes, por las entidades locales y sus organismos autónomos para su personal.

*Capítulo 2. Gastos en bienes corrientes y servicios.*

Comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades de las entidades locales y de sus organismos autónomos que no produzcan un incremento del capital o del patrimonio público.

Serán imputables a los créditos de este capítulo los gastos originados para la adquisición de bienes que reúnan alguna de las siguientes características:

- a) Ser bienes fungibles.
- b) Tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario.
- c) No ser susceptibles de inclusión en inventario.
- d) Ser gastos que previsiblemente sean reiterativos.

Además se aplicarán a este capítulo los gastos de carácter inmaterial que puedan tener carácter reiterativo, no sean susceptibles de amortización y no estén directamente relacionados con la realización de las inversiones.

*Capítulo 3. Gastos financieros.*

Este capítulo comprende los intereses, incluidos los implícitos, y demás gastos derivados de todo tipo de operaciones financieras y de deudas contraídas o asumidas por las entidades locales o sus organismos autónomos, así como los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de las mismas, diferencias de cambio y otros rendimientos implícitos.

*Capítulo 4. Transferencias corrientes.*

Comprende los créditos para aportaciones por parte de las entidades locales o sus organismos autónomos, sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes.

Se incluye también las «subvenciones en especie» de carácter corriente, referidas a bienes o servicios que adquiera la entidad local o sus organismos autónomos para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida.

Así pues, este capítulo incluye las transferencias en financiación que financian globalmente los presupuestos y las subvenciones corrientes. Éstas están afectadas a un fin, propósito, actividad o proyecto específico y financian gasto corriente.

*Capítulo 5. Fondo de Contingencia.*

Comprende este capítulo la dotación al Fondo de Contingencia al que se refiere el artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que obligatoriamente han de incluir en sus presupuestos las Entidades Locales del ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, para la atención de necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales, para las que no exista crédito presupuestario o el previsto resulte insuficiente.

Las entidades locales no incluidas en aquel ámbito subjetivo aplicarán este mismo criterio en el caso de que aprueben la dotación de un Fondo de contingencia con la misma finalidad citada. Para estas entidades ( con carácter general, municipios de menos de 75.000 habitantes) el uso del fondo de contingencia es opcional.

*Capítulo 6. Inversiones reales.*

Este capítulo incluye los gastos en los que incurran o prevean incurrir las entidades locales o sus organismos autónomos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable.

Serán imputables a los créditos de este capítulo los gastos originados por la adquisición de bienes que reúnan alguna de las siguientes características:

- a) Que no sean bienes fungibles.
- b) Que tengan una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestario.
- c) Que sean susceptibles de inclusión en inventario.
- d) Ser gastos que previsiblemente no sean reiterativos.

*Capítulo 7. Transferencias de capital.*

Comprende los créditos para aportaciones por parte de las entidades locales o sus organismos autónomos, sin contrapartida directa de los agentes perceptores y con destino a financiar operaciones de capital.

Se incluyen también las «subvenciones en especie» de capital, referidas a bienes que adquiera la entidad local o sus organismos autónomos para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida, debiendo imputarse al artículo que corresponda según su destinatario.

#### *Capítulo 8. Activos financieros.*

Este capítulo recoge el gasto que realizan las entidades locales y sus organismos autónomos en la adquisición de activos financieros, tanto del interior como del exterior, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento.

La adquisición de activos se materializa habitualmente mediante alguno de los siguientes tipos de operaciones: adquisición de deuda, obligaciones, bonos o acciones, aportaciones patrimoniales y concesión de préstamos.

#### *Capítulo 9. Pasivos financieros.*

Este capítulo recoge el gasto que realizan las entidades locales y sus organismos autónomos destinado a la amortización de deudas, tanto, en euros como en moneda distinta, cualquiera que sea la forma en que se hubieran instrumentado y con independencia de que el vencimiento sea a largo (por plazo superior a un año) o a corto plazo (no superior a un año).

#### LA APLICACIÓN PRESUPUESTARIA:

La aplicación presupuestaria cuya expresión cifrada constituye el crédito presupuestario vendrá definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programas y económica, en el nivel de grupo de programa o programa y concepto o subconcepto respectivamente.

La denominación de «aplicación presupuestaria» equivale a la anterior de «partida presupuestaria». De hecho en algunas normas y en el lenguaje administrativo se sigue utilizando esta última expresión.

El registro contable de los créditos, de sus modificaciones y de las operaciones de ejecución del gasto se realizará, como mínimo, sobre la aplicación presupuestaria.

Un ejemplo de aplicación presupuestaria sería: 330 / 220.00.00..... 3.000 euros.

Aplicación para material de oficina ordinario no inventariable del programa de gasto «Administración general de cultura» que dispone de 3.000 euros.

En la actualidad no existen especialidades en la estructura del presupuesto para los municipios pequeños. La disposición final 10 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, derogó el apartado 5 del artículo 167 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en su anterior redacción que decía: «Las entidades locales de menos de 5.000 habitantes podrán presentar y ejecutar sus presupuestos a nivel de área de gasto y artículo».

#### *Créditos iniciales y definitivos.*

Se entiende por crédito inicial el asignado a cada aplicación presupuestaria en el presupuesto de la entidad definitivamente aprobado.

El crédito definitivo vigente en cada momento vendrá determinado por el crédito inicial aumentado o disminuido como consecuencia de modificaciones presupuestarias.

#### CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE INGRESOS:

##### *Capítulo 1. Impuestos directos.*

Comprende los siguientes impuestos: Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana e Impuesto sobre Actividades Económicas.

##### *Capítulo 2. Impuestos indirectos.*

Incluye el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y el Impuesto sobre gastos suntuarios (cotos de caza y pesca).

##### *Capítulo 3. Tasas, precios públicos y otros ingresos.*

Como indica su denominación comprende las tasas, los precios públicos y el resto de ingresos de derecho público que no están incluidos en los demás capítulos, tales como contribuciones especiales, cuotas de urbanización, multas, recargos y otros ingresos diversos.

##### *Capítulo 4. Transferencias corrientes.*

Ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las Entidades locales sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones corrientes. Incluye las transferencias de financiación y las subvenciones corrientes.

Son transferencias de financiación la participación en los tributos del Estado y el Fondo de Cooperación Municipal de Aragón.

Las subvenciones corrientes financian gasto corriente. Ejemplos: subvenciones para actividades culturales o deportivas.

##### *Capítulo 5. Ingresos patrimoniales.*

Recoge los ingresos de naturaleza no tributaria procedentes de rentas de la propiedad o del patrimonio de las entidades locales y sus organismos autónomos, así como los derivados de actividades realizadas en régimen de derecho privado.

Comprende: Intereses de títulos y valores, intereses de anticipos y préstamos concedidos, intereses de depósitos, dividendos y participación beneficios, rentas de bienes inmuebles, productos de concesiones y aprovechamientos especiales y otros ingresos patrimoniales.

##### *Capítulo 6. Enajenación de inversiones reales.*

Ingresos provenientes de transacciones con salida o entrega de bienes de capital propiedad de las entidades locales o de sus organismos autónomos.

¿En qué consisten esas transacciones? Se trata de la venta o enajenación de bienes de capital tales como solares, terrenos, edificaciones, maquinaria, vehículos, etc.

##### *Capítulo 7. Transferencias de capital.*

Ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las entidades locales, sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones de capital.

Incluye las subvenciones de capital que son aquellas que financian gasto de capital, principalmente inversiones reales. El ejemplo típico de subvención de capital es la subvención de los planes provinciales destinada a obras municipales.

##### *Capítulo 8. Activos financieros.*

Este capítulo recoge el ingreso que obtienen las entidades locales y sus organismos autónomos por la enajenación de activos financieros, tanto del interior como del exterior, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento.

Comprende: enajenación de deuda y de obligaciones y bonos, reintegro de préstamos y anticipos, enajenación de acciones y participaciones y remanente de tesorería.

En la práctica de los pequeños municipios este capítulo solo se suele utilizar para los ingresos derivados de la devolución de anticipos de retribuciones del personal y para la contabilización presupuestaria del remanente de tesorería cuando se utiliza como medio de financiación de modificaciones presupuestarias.

#### *Capítulo 9. Pasivos financieros.*

En este capítulo se recoge la financiación de las entidades locales y sus organismos autónomos procedente de la emisión de Deuda Pública y de prestamos recibidos cualquiera que sea la moneda en la que estén nominados, su naturaleza y plazo de reembolso.

Es decir, se recogen principalmente los ingresos obtenidos como consecuencia de la concertación de operaciones de crédito a largo plazo.

### **6. Los principios presupuestarios**

Los principios presupuestarios son los principios básicos o esenciales por lo que se rigen los presupuestos públicos. Se han enunciado a lo largo del tiempo con arreglo a diversos criterios. A continuación, se van a analizar los más importantes que tienen un carácter eminentemente práctico.

#### a) Principio de unidad.

Cada entidad local aprueba un presupuesto único para cada ejercicio económico y lo hace a través de un único documento presupuestario. El presupuesto único requiere un acto de aprobación único (excepto cuando se crean entes dependientes nuevos con posterioridad a la aprobación).

El principio de unidad implica la prohibición de presupuestos especiales o extraordinarios.

#### b) Principio de universalidad.

El presupuesto debe incluir todos los gastos e ingresos. Si existe un documento único que reúne todos los ingresos y gastos públicos, toda la actividad financiera pública ha de tener reflejo presupuestario.

El Presupuesto general de la Entidad local incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la misma (artículo 4 del Real Decreto 500/1990).

Constituye una excepción al principio de universalidad la existencia de unos ingresos y gastos que tienen la consideración de extrapresupuestarios.

La excepción está justificada técnica y contablemente por tratarse, en unos casos, de supuestos especiales en los que los ingresos y gastos no corresponden propiamente a la Administración (por ejemplo las retenciones de I.R.P.F.). En otros casos, se trata simplemente de un mecanismo para la contabilización de ingresos y gastos provisionalmente hasta su imputación definitiva al presupuesto.

#### c) Principio de integridad.

También denominado principio de presupuesto bruto. El presupuesto debe incluir todos los gastos e ingresos y los debe incluir por su importe íntegro. Implica la prohibición de compensaciones o minoraciones de ingresos con gastos.

Se enuncia en el artículo 165.3 de la LRHL: Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la Ley lo autorice de modo expreso.

Son excepciones al principio de integridad, por una parte, las devoluciones de ingresos indebidos. Las devoluciones de ingresos indebidos no se aplican al presupuesto de gastos, sino que se aplican al presupuesto de ingresos con signo negativo.

La Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 7 de noviembre), en su artículo 302.1, contiene otra excepción a este principio. Se permite que el pago del precio total de los bienes a suministrar consista parte en dinero y parte en la entrega de otros bienes de la misma clase. En estos casos, la Ley prevé que el compromiso de gasto correspondiente se limitará al importe que, del precio total del contrato, no se satisfaga mediante la entrega de bienes al contratista.

Debe tenerse en cuenta respecto a los ingresos, que se entiende por importe íntegro de los derechos liquidados el resultante después de aplicar las exenciones y bonificaciones que sean procedentes (Art. 27.4 de la Ley General Presupuestaria). Es decir, las exenciones y bonificaciones forman parte de la gestión tributaria que es anterior a la gestión presupuestaria. Al presupuesto de ingresos se aplican las liquidaciones ya deducidos todos los beneficios fiscales que correspondan.

#### d) Principio de unidad de caja.

Como consecuencia de los principios de unidad y universalidad, todos los ingresos y gastos, así como los cobros y pagos que de estos se deriven, se centralizan a través de la Tesorería de la entidad local correspondiente.

Es una centralización presupuestaria, no de gestión, por lo que la Tesorería puede funcionar en régimen de descentralización e instrumentar su gestión por medio de cuantas cuentas bancarias se consideren necesarias.

#### e) Principio de no afectación.

El principio de no afectación de ingresos implica que los ingresos pueden utilizarse indistintamente para financiar cualquier clase de gastos de manera global. Salvo excepciones, no cabe reservar en el presupuesto fuentes de financiación determinadas para determinados gastos.

Los recursos de la entidad local y de cada uno de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados (Artículo 165.2 LRHL).

Sólo podrán afectarse a fines determinados aquellos recursos que, por su naturaleza o condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar, salvo en los supuestos expresamente establecidos en las Leyes (Art. 10.2 del Real Decreto 500/1990).

Las más importantes excepciones de afectación son:

- El producto de la enajenación de bienes patrimoniales (está afectado a gasto que no sea corriente, es decir, gasto de capital y financiero).
- Las contribuciones especiales (afectadas a la obra o servicio que determinó su imposición).
- Las cuotas de urbanización (afectadas a las correspondientes obras de urbanización).
- Las subvenciones (afectadas al fin, propósito o actividad para los que fueron concedidas).
- Las operaciones de crédito (con carácter general, salvo excepciones, afectadas a gastos de inversión).

La afectación de recursos a gastos determinados es compatible con el principio de unidad de caja. Los fondos públicos que integran la Tesorería local sirven indistintamente para atender todo tipo de obligaciones. No obstante, la Ley encomienda a las Tesorerías de las entidades locales la función de distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones (artículo 196.1 LRHL).

#### f) Principio de equilibrio.

El principio de equilibrio se podría definir como la necesidad de que exista equivalencia entre ingresos y gastos totales.

En este sentido el artículo 165 de la LRHL señala que cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial.



La Ley contempla también la posibilidad de que se apruebe el presupuesto con superávit por importe igual al del remanente de tesorería negativo de la última liquidación para enjugar ese déficit (Artículo 193.3 LRHL).

Es importante entender la diferencia entre equilibrio y estabilidad presupuestaria. El equilibrio se mide en función de la nivelación entre los ingresos y gastos presupuestarios con arreglo a las definiciones de la legislación presupuestaria nacional. Por el contrario, la estabilidad se mide en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC). Nos remitimos en este sentido al capítulo de esta Guía en el que se estudia el principio de estabilidad presupuestaria.

Por otra parte, también es importante distinguir entre el equilibrio formal y el equilibrio real del presupuesto. El equilibrio formal se cumple por la equivalencia aritmética entre ingresos y gastos totales. El equilibrio real o nivelación significa que, por una parte, las previsiones de ingresos están correctamente estimadas y, por otra parte, que los estados de gastos contienen los créditos necesarios para el cumplimiento de todas las obligaciones exigibles a la entidad local. Como se ha visto anteriormente, la falta de equilibrio real o nivelación es una de las causas para formular reclamaciones contra el presupuesto. En vía contencioso-administrativa, los recursos que se basen en la falta de nivelación exigen informe previo del Tribunal de Cuentas.

g) Principio de especialidad.

El principio de especialidad tiene tres vertientes: especialidad cualitativa (finalidad limitada), especialidad cuantitativa (cuantía limitada) y especialidad temporal (tiempo limitado).

El principio de especialidad cualitativa aparece enunciado en el artículo 172.1 de la LRHL: los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el presupuesto general de la entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas.

El principio de especialidad cuantitativa se recoge en los artículos 172.2 y 173.5 de la LRHL: los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante. No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

La aplicación de estos principios está condicionada por el denominado nivel de vinculación jurídica de los créditos presupuestarios. El nivel de vinculación significa el nivel de la estructura presupuestaria a partir del cual pueden efectuarse reasignaciones entre distintos créditos o aplicaciones presupuestarias.

Los niveles de vinculación serán los que vengan establecidos en cada momento por la legislación presupuestaria del Estado, salvo que reglamentariamente se disponga otra cosa. En las bases de ejecución del Presupuesto se podrá establecer la vinculación de los créditos para gastos en los niveles de desarrollo orgánico, funcional y económico que la Entidad local considere necesarios para su adecuada gestión. Las Entidades locales que hagan uso de esta facultad deberán respetar, en todo caso, las siguientes limitaciones en cuanto a los niveles de vinculación:

Respecto de la clasificación por programas, el área de gasto.

Respecto de la clasificación económica, el capítulo.

En la práctica la aplicación de la técnica de la vinculación de los créditos implica que se forman bolsas de vinculación entre determinadas aplicaciones presupuestarias que cumplan las condiciones (por ejemplo, misma área de gasto y mismo artículo) y el principio de especialidad se cumple respecto a la bolsa. Se puede gastar por encima del crédito de la aplicación si hay disponible dentro de la bolsa.

Esta técnica tiene la ventaja de que se flexibiliza la ejecución del presupuesto sin necesidad de tramitar modificaciones presupuestarias cuando surgen nuevas circunstancias imprevistas. Tiene sin embargo el inconveniente de que se desvirtúa el principio de competencia presupuestaria y la función política de aprobación del destino del gasto en cuantía concreta por parte del Pleno de la Corporación. Además requiere rigor en el control de la ejecución de los gastos ya que gastar sin control con cargo a las bolsas de vinculación puede hacer que cuando surjan necesidades de gasto ineludibles no se disponga del crédito que inicialmente se consignó en la aplicación porque ha sido gastado por vinculación.

Finalmente, el principio de especialidad temporal se enuncia en el artículo 163 de la LRHL: El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán los derechos liquidados en el ejercicio, cualquiera que sea el período de que deriven; y las obligaciones reconocidas durante el ejercicio.

## 7. La gestión del presupuesto de gastos

La gestión del presupuesto de gastos se realiza mediante las fases de autorización de gasto, disposición o compromiso de gasto, reconocimiento o liquidación de la obligación y ordenación de pago.

a) Autorización o aprobación del gasto.

La autorización es el acto mediante el cual se acuerda la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario.

Exige previamente la constancia de que existe crédito suficiente y adecuado en el presupuesto en vigor, circunstancia que se acredita mediante la expedición de una certificación de existencia de crédito o documento similar suscrito por el Interventor o Secretario-Interventor.

El ejemplo de autorización del gasto en un procedimiento de contratación abierto sería la aprobación del expediente de contratación que inicia el procedimiento de adjudicación.

Dentro del importe de los créditos autorizados en los presupuestos corresponderá la autorización y disposición de los gastos al presidente o al Pleno de la entidad de acuerdo con la atribución de competencias que establece la normativa vigente.

En la actualidad la competencia para la aprobación del gasto se encuentra regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Corresponden a los Alcaldes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, los contratos de concesión de obras, los contratos de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su valor estimado no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Corresponden al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos mencionados en el apartado anterior que celebre la Entidad Local, cuando por su valor o duración no correspondan al Alcalde, conforme al apartado anterior.

b) Disposición o compromiso de gasto.

La disposición o compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos, previamente autorizados, por un importe exactamente determinado. Es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Entidad local a la realización de un gasto concreto y determinado tanto en su cuantía como en las condiciones de ejecución.

El ejemplo de autorización del gasto en un procedimiento de contratación abierto sería la adjudicación del contrato.

Con carácter general corresponde la disposición de los gastos al mismo órgano que le correspondía la aprobación del gasto, ya sea el Alcalde o el Pleno.

c) Reconocimiento o liquidación de la obligación.

El reconocimiento y liquidación de la obligación es el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la Entidad derivado de un gasto autorizado y comprometido.

Previamente al reconocimiento de las obligaciones habrá de acreditarse documentalmente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto.

En la práctica habitual de los Ayuntamientos el reconocimiento de la obligación equivale a la aprobación de las facturas y de las certificaciones de obra.

Corresponderá al Presidente de la Entidad local el reconocimiento y la liquidación de obligaciones derivadas de los compromisos de gastos legalmente adquiridos. Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos.

El reconocimiento de la obligación es la fase de gestión presupuestaria de mayor relevancia por la trascendencia de sus efectos y por la responsabilidad que implica. En las Administraciones Públicas rige la regla de prestación realizada o «servicio hecho» lo que significa que para reconocer una obligación y proceder a su pago es necesario que la obra, el servicio o el suministro se hayan realizado y sean conformes. Aprobar una factura y seguidamente pagarla, sin que la prestación se haya cumplido, puede determinar responsabilidad contable para el Alcalde ordenador de pagos.

d) Ordenación del pago.

La ordenación del pago es el acto mediante el cual el ordenador de pagos, en base a una obligación reconocida y liquidada, expide la correspondiente orden de pago contra la Tesorería de la Entidad.

Competerán al Presidente de la Entidad local las funciones de la ordenación de pagos.

e) Acumulación de fases.

Un mismo acto administrativo podrá abarcar más de una de las fases de ejecución del presupuesto de gastos, pudiéndose dar los siguientes casos: autorización-disposición y autorización-disposición-reconocimiento de la obligación.

El acto administrativo que acumule dos o más fases producirá los mismos efectos que si dichas fases se acordaran en actos administrativos separados.

El ejemplo típico de agrupación de fases es el de los contratos menores. Cuando adjudicamos un contrato menor de obras, agrupamos las fases autorización-disposición. Cuando aprobamos la factura de un contrato menor de suministros (como puede ser la compra de material de oficina), agrupamos las tres fases autorización-disposición-reconocimiento de la obligación.

f) Reglas comunes a todas las fases.

Las facultades a que se refieren las distintas fases de ejecución del presupuesto de gastos podrán desconcentrarse o delegarse en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, que deberán recogerse para cada ejercicio, en las bases de ejecución del presupuesto.

Todas las fases de gestión presupuestaria están sujetas a control interno. Lo que significa que el Interventor o Secretario-Interventor debe emitir informe de fiscalización del gasto, que se referirá a la adecuación a la legalidad de la propuesta de resolución o de acuerdo que se pretende aprobar.

Además, la propia Ley de Haciendas Locales determina que los ordenadores de pagos (los Alcaldes), en todo caso, y los interventores de las entidades locales, cuando no adviertan por escrito su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente.

g) Compromisos de gastos plurianuales.

Existen gastos que no pueden ejecutarse en un único presupuesto por su duración, son los denominados gastos de carácter plurianual. Estos gastos exigen que su ejecución se realice con cargo más de un presupuesto.

La autorización o realización de los gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos presupuestos.

Podrán adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que, además, se encuentren en alguno de los casos siguientes:

a) Inversiones y transferencias de capital.

b) Los demás contratos y los de suministro, de servicios, de ejecución de obras de mantenimiento y de arrendamiento de equipos no habituales de las entidades locales, sometidos a la Ley de Contratos del Sector Público, que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por un año.

c) Arrendamientos de bienes inmuebles.

d) Cargas financieras de las deudas de la entidad local y de sus organismos autónomos.

e) Transferencias corrientes que se deriven de convenios suscritos por las corporaciones locales con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos referidos en los párrafos a), b) y e) del apartado anterior no será superior a cuatro. Asimismo, en los casos incluidos en los párrafos a) y e), el gasto que se impute a cada uno de los ejercicios futuros autorizados no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito correspondiente del año en que la operación se comprometió los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70% ; en el segundo ejercicio, el 60%, y en el tercero y cuarto, el 50%.

Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, para los programas y proyectos de inversión que taxativamente se especifiquen en las bases de ejecución del presupuesto, podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios futuros hasta el importe que para cada una de las anualidades se determine.

En casos excepcionales el Pleno de la corporación podrá ampliar el número de anualidades así como elevar los porcentajes a que se refiere este artículo.

Es importante destacar que lo que tiene carácter plurianual es el gasto, no el pago. Eso significa que el gasto se ejecuta en más de un ejercicio. Por ejemplo, una obra que tiene una duración de 14 meses es necesariamente plurianual. También es plurianual un contrato de servicios que tenga una duración de 9 meses pero el inicio de su ejecución se prevea, por ejemplo, para el día 1 de octubre. No puede ser plurianual un contrato de suministro con entrega de los bienes dentro del ejercicio. La Ley de Contratos con carácter general prohíbe el plazo aplazado.

h) Pagos a justificar y anticipos de caja fija.

Las órdenes de pago cuyos documentos no se puedan acompañar en el momento de su expedición, tendrán el carácter de a justificar y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.

Las bases de ejecución del presupuesto podrán establecer, previo informe de la Intervención, las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.

Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, y sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente.

En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación.

Para las atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija. Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo.

Tanto los pagos a justificar como los anticipos de caja son mecanismos excepcionales que solo se deben usar en gastos menores o en gastos respecto de los cuales no se pueda disponer con antelación de los correspondientes justificantes (por ejemplo, tributos o gastos de viajes). No cabe utilizar el pago a justificar como un modo de eludir las fases de gestión presupuestaria ni para realizar pagos anticipados contraviniendo la legislación contractual.

## **8. Modificaciones presupuestarias**

El presupuesto no es un documento rígido e invariable a lo largo del ejercicio económico. Con posterioridad a su aprobación y entrada en vigor, pueden surgir nuevas necesidades y circunstancias que aconsejen realizar modificaciones en los créditos. La LRHL lo permite y contempla distintos tipos de modificaciones presupuestarias.

Su regulación se contiene en los artículos 177 a 182 de la LRHL y en los artículos 34 a 51 del Real Decreto 500/1990.

### **a) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito.**

Cuando haya de realizarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, y no exista en el presupuesto de la corporación crédito o sea insuficiente o no ampliable el consignado, el presidente de la corporación ordenará la incoación del expediente de concesión de crédito extraordinario, en el primer caso, o de suplemento de crédito, en el segundo.

El expediente, que habrá de ser previamente informado por la Intervención, se someterá a la aprobación del Pleno de la corporación, con sujeción a los mismos trámites y requisitos que los presupuestos. Serán asimismo, de aplicación, las normas sobre información, reclamación y publicidad de los presupuestos a que se refiere el artículo 169 de la LRHL.

El expediente deberá especificar la concreta partida presupuestaria a incrementar y el medio o recurso que ha de financiar el aumento que se propone.

Dicho aumento se financiará con cargo al remanente líquido de tesorería, con nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente, y mediante anulaciones o bajas de créditos de gastos de otras partidas del presupuesto vigente no comprometidos, cuyas dotaciones se estimen reducibles sin perturbación del respectivo servicio. En el expediente se acreditará que los ingresos previstos en el presupuesto vengán efectuándose con normalidad, salvo que aquellos tengan carácter finalista.

Excepcionalmente, y por acuerdos adoptados con el quórum establecido por el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (mayoría absoluta), se considerarán recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes, que expresamente sean declarados necesarios y urgentes, los procedentes de operaciones de crédito (los denominados prestamos de mandato) en que se den conjuntamente las siguientes condiciones:

Que su importe total anual no supere el cinco% de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.

Que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25% de los expresados recursos.

Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte.

Los acuerdos de las entidades locales que tengan por objeto la habilitación o suplemento de créditos en casos de calamidades públicas o de naturaleza análoga de excepcional interés general, serán inmediatamente ejecutivos, sin perjuicio de las reclamaciones que contra ellos se promovieran, las cuales deberán sustanciarse dentro de los ocho días siguientes a la presentación, entendiéndose desestimadas de no notificarse su resolución al recurrente dentro de dicho plazo.

Debe tenerse en cuenta que en la actualidad los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito están muy condicionados por la normativa de estabilidad presupuestaria, Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, tal y como se estudia en el correspondiente capítulo de esta Guía.

Por una parte, la utilización del remanente de tesorería (activo financiero) para financiar gasto no financiero (capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos) con carácter general va a producir inestabilidad presupuestaria (necesidad de financiación).

Por otra parte, las modificaciones presupuestarias cuando supongan incremento de gasto total pueden determinar el incumplimiento de la regla de gasto. Lo mismo cabe decir de la utilización de mayores ingresos como medio de financiación de modificaciones. En este sentido, el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, señala que «los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública».

El artículo 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, regula las modificaciones presupuestarias como consecuencia de la ejecución de sentencias. Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto que tendrá siempre la consideración de ampliable. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

### **b) Créditos ampliables.**

Tendrán la condición de ampliables aquellos créditos que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en las bases de ejecución del presupuesto, y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por vía reglamentaria, en función de la efectividad de los recursos afectados.

Únicamente pueden declararse ampliables aquellas partidas presupuestarias que correspondan a gastos financiados con recursos expresamente afectados no procedentes de operaciones de crédito. Deberá acreditarse el reconocimiento en firme de mayores derechos sobre los previstos en el Presupuesto de ingresos que se encuentren afectados al crédito que se pretende ampliar.

El procedimiento y órgano competente para las ampliaciones de crédito lo debe regular cada entidad a través de las bases de ejecución del presupuesto.

### **c) Transferencias de crédito.**

Son modificaciones del presupuesto de gastos mediante las que, sin alterar la cuantía total del mismo, se imputa el importe total o parcial del crédito disponible de una aplicación presupuestaria a otra con diferente vinculación jurídica.

La aprobación de las transferencias de crédito entre aplicaciones presupuestarias de distintas áreas de gasto que no afecten a créditos de personal corresponderá al Pleno de la Corporación. Estas modificaciones presupuestarias seguirán las normas sobre información, reclamaciones, recursos y publicidad que rigen para la aprobación del presupuesto.

Las transferencias de crédito dentro de la misma área de gasto y las transferencias de crédito entre distintos áreas de gasto que afecten a créditos de personal son de libre regulación por cada Entidad Local. Las bases de ejecución del presupuesto regularán el régimen de estas transferencias estableciendo, en cada caso, el órgano competente para autorizarlas.

Las transferencias de crédito tienen las siguientes limitaciones:

No afectarán a los créditos ampliables ni a los extraordinarios concedidos durante el ejercicio.

No podrán minorarse los créditos que hayan sido incrementados con suplementos o transferencias, salvo cuando afecten a créditos de personal, ni los créditos incorporados como consecuencia de remanentes no comprometidos procedentes de presupuestos cerrados.

No incrementarán créditos que como consecuencia de otras transferencias hayan sido objeto de minoración, salvo cuando afecten a créditos de personal.

Las anteriores limitaciones no afectarán a las transferencias de crédito que se refieran a los programas de imprevistos y funciones no clasificadas ni serán de aplicación cuando se trate de créditos modificados como consecuencia de reorganizaciones administrativas aprobadas por el Pleno.

d) Generaciones de crédito.

Modificación al alza del presupuesto de gastos que permite disponer de crédito a consecuencia de la existencia de determinados ingresos de naturaleza no tributaria afectados a dichos gastos.

Podrán generar crédito en los estados de gastos de los presupuestos los siguientes tipos de ingresos:

Aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas físicas o jurídicas para financiar, juntamente con la entidad local o con alguno de sus organismos autónomos, gastos que por su naturaleza están comprendidos en sus fines u objetivos.

Enajenaciones de bienes de la entidad local o de sus organismos autónomos.

Prestación de servicios.

Reembolso de préstamos.

Reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, en cuanto a reposición del crédito en la correspondiente cuantía.

Son requisitos de la generación de crédito:

—En los supuestos de aportaciones para financiación de gastos y en la enajenación de bienes será requisito indispensable el reconocimiento del derecho o la existencia formal del compromiso firme de aportación.

—En los supuestos de prestación de servicios y reembolso de préstamos, será requisito el reconocimiento del derecho; si bien la disponibilidad de dichos créditos estará condicionada a la efectiva recaudación de los derechos.

—En el supuesto de reintegros de presupuesto corriente, será requisito la efectividad del cobro del reintegro.

El procedimiento y órgano competente para las generaciones de crédito lo debe regular cada entidad a través de las bases de ejecución del presupuesto.

e) Incorporaciones de crédito.

Modificación al alza del presupuesto de gastos que consiste en trasladar al mismo los remanentes de crédito (créditos no gastados) no anulados al cierre del ejercicio anterior que reúnan los requisitos que establece la Ley.

Podrán incorporarse a los correspondientes créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente, siempre que existan para ello los suficientes recursos financieros:

—Los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos, así como las transferencias de crédito, que hayan sido concedidos o autorizados, respectivamente, en el último trimestre del ejercicio.

—Los créditos que amparen los compromisos de gasto debidamente adquiridos en el ejercicio anterior.

—Los créditos por operaciones de capital.

—Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados.

Los remanentes incorporados podrán ser aplicados tan solo dentro del ejercicio presupuestario al que la incorporación se acuerde. En el supuesto de incorporación de créditos extraordinarios, suplementos de crédito y transferencias de crédito, solo podrán ser aplicados para los mismos gastos que motivaron, en cada caso, su concesión y autorización. No serán incorporables los créditos declarados no disponibles ni los remanentes de créditos ya incorporados en el ejercicio precedente.

Los créditos que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente, sin que les sean aplicables las reglas de limitación en el número de ejercicios, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto.

Medios de financiación de la incorporación de remanentes: el remanente líquido de Tesorería, nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente y los excesos de financiación y los compromisos firmes de aportación afectados a los remanentes que se pretende incorporar.

El procedimiento y órgano competente para las incorporaciones de crédito lo debe regular cada entidad a través de las bases de ejecución del presupuesto.

## 9. Cierre y liquidación del presupuesto

El presupuesto de cada ejercicio se liquida en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural correspondiente. Las entidades locales deben confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del día primero de marzo del ejercicio siguiente. La aprobación de la liquidación del presupuesto corresponde al presidente de la entidad local, previo informe de la Intervención.

De la liquidación del presupuesto, una vez efectuada su aprobación, se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre.

Las Entidades locales remitirán copia de la liquidación de sus Presupuestos, antes de finalizar el mes de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda, a la Comunidad Autónoma y al Ministerio de Hacienda y Función Pública. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en su artículo 36, introdujo una penalización por el incumplimiento de esa obligación. En el supuesto de que las Entidades locales incumplan la obligación de remitir al Ministerio de Economía y Hacienda toda la información relativa a la liquidación de sus respectivos presupuestos de cada ejercicio, se procederá a retener a partir del mes de junio del ejercicio siguiente al que corresponda aquella liquidación, y hasta que se produzca la citada remisión, el importe de las entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado que les corresponda.

La Liquidación del Presupuesto pondrá de manifiesto:

- a) Respecto del Presupuestos de gastos, y para cada aplicación presupuestaria, los créditos iniciales, sus modificaciones y los créditos definitivos, los gastos autorizados y comprometidos, las obligaciones reconocidas, los pagos ordenados y los pagos realizados.
- b) Respecto del Presupuesto de ingresos, y para cada concepto, las previsiones iniciales, sus modificaciones y las previsiones definitivas los derechos reconocidos y anulados así como los recaudados netos.

Como consecuencia de la liquidación del Presupuesto deberán determinarse:

- a) Los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre.
- b) El resultado presupuestario del ejercicio.
- c) Los remanentes de crédito (saldos de créditos definitivos que no han llegado a la fase de reconocimiento de la obligación).
- d) El remanente de Tesorería.

El resultado presupuestario es la diferencia entre los derechos presupuestarios liquidados durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias reconocidas durante el mismo período.

A los efectos del cálculo del resultado presupuestario los derechos liquidados se tomarán por sus valores netos, es decir, derechos liquidados durante el ejercicio una vez deducidos aquellos que, por cualquier motivo, hubieran sido anulados. Igualmente, las obligaciones reconocidas se tomarán por sus valores netos, es decir, obligaciones reconocidas durante el ejercicio una vez deducidas aquellas que, por cualquier motivo, hubieran sido anuladas.

El resultado presupuestario deberá, en su caso, ajustarse en función de las obligaciones financiadas con remanentes de Tesorería y de las diferencias de financiación derivadas de gastos con financiación afectada.

El resultado presupuestario es una magnitud que ofrece información respecto a cómo se ha ejecutado el presupuesto del año, pero no obliga a adoptar ninguna medida en función de que su resultado sea positivo o negativo.

El remanente de tesorería de una entidad local está configurado por las obligaciones reconocidas y liquidadas no satisfechas el último día del ejercicio, los derechos pendientes de cobro y los fondos líquidos a 31 de diciembre.

La cuantificación del remanente de tesorería deberá realizarse teniendo en cuenta los posibles ingresos afectados y minorando los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación.

Los ingresos afectados constituyen los denominados excesos de financiación, es decir, ingresos que deben destinarse a finalidades concretas y que aunque forman parte del remanente de tesorería total deben separarse del remanente de tesorería para gastos generales para garantizar que solo se destinen a su fin concreto.

De conformidad con lo previsto en el artículo 193 bis de la LRHL, las Entidades Locales deberán informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a su Pleno, u órgano equivalente, del resultado de la aplicación de los criterios determinantes de los derechos de difícil o imposible recaudación con los siguientes límites mínimos:

- a) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los dos ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 25%.
- b) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos del ejercicio tercero anterior al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 50%.
- c) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los ejercicios cuarto a quinto anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 75%.
- c) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los ejercicios cuarto a quinto anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 75%.
- d) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los restantes ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán en un 100%.
- d) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los restantes ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán en un 100%.

El remanente de tesorería, a diferencia del resultado presupuestario, sí tiene consecuencias prácticas respecto de lo que un Ayuntamiento puede o debe hacer en función de que su signo sea positivo o negativo. El remanente de tesorería positivo constituye un recurso para la financiación de modificaciones de créditos en el presupuesto. Por el contrario, el remanente negativo obliga a la adopción de ciertas medidas.

En caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Pleno de la corporación deberá proceder, en la primera sesión que celebre, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. La expresada reducción solo podrá revocarse por acuerdo del Pleno, a propuesta del presidente, y previo informe del Interventor, cuando el desarrollo normal del presupuesto y la situación de la tesorería lo consintiesen.

Si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe, siempre que se den las condiciones señaladas en el artículo 177.5 del TRLRH. Se trata de uno de los supuestos de los llamados prestamos de mandato.

De no adoptarse ninguna de esas dos medidas, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al déficit.

## 10. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE LOS PRESUPUESTOS

*1. ¿Puede la oposición de un Ayuntamiento presentar y aprobar un presupuesto alternativo al propuesto por el Alcalde?*

Al Pleno de la corporación le corresponde la aprobación, enmienda o devolución del proyecto formado por el Presidente. No cabe la presentación, debate y aprobación de presupuestos alternativos y así viene reconocido por la jurisprudencia contencioso-administrativa.

Resultan muy interesantes en este sentido los pronunciamientos de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 8 de abril de 2005:

«El Presupuesto de las Entidades locales ha de ser formado por su Presidente, requisito que en el caso objeto del presente recurso no fue observado habida cuenta que lo que se aprobó fue un presupuesto alternativo, es decir, un presupuesto distinto del formado por el Alcalde, que solo podía ser aprobado, enmendado o devuelto.

En relación con estas posibilidades, debe precisarse que en modo alguno cabe considerar que la propuesta alternativa finalmente aprobada sea una simple enmienda del Presupuesto elevado al Pleno, y ello, primero, porque las enmiendas exigen una individualización, partida por partida (cada modificación en los ingresos ha de llevar consigo una correlativa en los gastos), que sin duda alguna falta en el caso de autos.

En consecuencia, cabe concluir que se prescindió total y absolutamente en la aprobación del Presupuesto recurrido del procedimiento legalmente establecido, motivo de nulidad de pleno derecho...».

2. *¿Es nulo o anulable un presupuesto municipal si no se han cumplido los plazos de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y su entrada en vigor se produce con posterioridad al 1 de enero?*

El incumplimiento de los plazos que prevé la Ley para la tramitación y aprobación de los presupuestos no produce ningún efecto jurídico por lo que el presupuesto aprobado y publicado después del 1 de enero del ejercicio es perfectamente válido.

La propia Ley reguladora de las Haciendas Locales (artículo 169.6) prevé que «si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto».

El límite temporal para la aprobación, publicación y entrada en vigor del presupuesto es el propio año. Si no se ha aprobado el nuevo presupuesto durante el año, el presupuesto en vigor ha sido el presupuesto prorrogado del ejercicio anterior y después del 31 de diciembre no cabe aprobar el presupuesto con efectos retroactivos. Ejemplo: Ayuntamiento que no tiene aprobado el presupuesto de 2018 y ha prorrogado el de 2017. Si durante todo el año 2018 no aprueba el presupuesto, ya no puede hacerlo después del 31 de diciembre de 2018.

3. *¿Puede recurrir un partido político el presupuesto de un Ayuntamiento en vía contencioso administrativa?*

El Tribunal Supremo en sentencia de 18 de julio de 2016 negó legitimación a un partido político en el recurso contencioso-administrativo. Argumentó que no cabe apreciar en el partido político, en sí mismo considerado, ningún interés concreto o actual en la impugnación del Presupuesto del Ayuntamiento, por el hecho de que dos concejales del citado municipio pertenezcan al partido político recurrente.

El interés apreciado es, por contra, un interés difuso, basado en la naturaleza política de los fines e intereses del partido recurrente, que obviamente se ven concernidos en general por cualquier actuación política del Ayuntamiento del que forman parte concejales que militan en el mismo. Pero esta naturaleza difusa de los intereses, que entraña un mero interés por la defensa de la legalidad, ha sido negada por la jurisprudencia como elemento configurador de la legitimación activa.

4. *¿Es posible prorrogar un presupuesto más de un año?*

Cabe la prórroga de la prórroga. Es decir, caben prórrogas consecutivas. Pero hay que tener en cuenta que lo que se prorrogan son los créditos iniciales, luego las siguientes prórrogas lo son de los créditos iniciales del primer presupuesto prorrogado. Los presupuestos prorrogados pueden ser modificados, pero la prórroga permanente no resulta aconsejable porque limita notablemente la capacidad de gestión de un Ayuntamiento.

5. *¿Se pueden aprobar modificaciones del presupuesto una vez terminado el ejercicio?*

No, las modificaciones presupuestarias tienen que entrar en vigor como máximo hasta el 31 de diciembre. Las modificaciones que se publican y entran en vigor después de esa fecha son nulas de pleno derecho.

A veces aparecen anuncios en el *Boletín Oficial de la Provincia* durante los primeros meses del año en los que se publican modificaciones sobre el presupuesto del año anterior. En realidad estas modificaciones lo que pretenden es regularizar gastos realizados sin consignación presupuestaria. No es la solución adecuada. Esos gastos deberán contabilizarse como pendientes de aplicación al presupuesto y se regularizarán con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente previa la tramitación del correspondiente expediente.

6. *¿Se pueden pagar facturas sin consignación presupuestaria con cargo a cuentas extrapresupuestarias hasta que se disponga de crédito para su regularización a fin de evitar el pago de intereses de morosidad?*

No. Es una grave irregularidad que incumple la prohibición del artículo 173.5 de la LRHL que señala que «no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar».

El artículo 188 de la citada LRHL establece la responsabilidad personal en estos casos: «Los ordenadores de gastos y de pagos, en todo caso, y los interventores de las entidades locales, cuando no adviertan por escrito su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente».





## **CAPÍTULO 17**

### **ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO**



## 17. Estabilidad presupuestaria y regla de gasto

*Pilar Santafé Pomed*

*Interventora General de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### Sumario

1. Evolución de la normativa de estabilidad.
2. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
3. Ámbito subjetivo de la Ley Orgánica 2/2012.
4. El subsector corporaciones locales.
5. El objetivo de estabilidad presupuestaria.
6. Principales ajustes para el cálculo de la estabilidad presupuestaria.
7. El cumplimiento de la regla de gasto.
8. El límite de deuda pública y el control de la deuda comercial.
9. Medidas para asegurar el cumplimiento en las corporaciones locales de los objetivos de la Ley Orgánica 2/2012.
10. Normas de gestión presupuestaria en la Ley Orgánica 2/2012.
11. El principio de transparencia: Suministro de información.
12. Preguntas sobre estabilidad presupuestaria y regla de gasto.

### 1. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD

La introducción del concepto de estabilidad presupuestaria en la Administración Pública española tiene su origen en los pactos de estabilidad que rigieron el proceso de convergencia hacia la moneda única de la Unión Europea, y que tienen continuidad en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997, donde se fijan limitaciones y controles al déficit público de los diferentes Estados que la integran. Se trata no solo de alcanzar unos objetivos, sino de procurar su mantenimiento en el tiempo.

Los Estados miembros de la Unión Europea se comprometen a corregir todo déficit que supere al 3% del Producto Interior Bruto, así como a presentar anualmente Programas de Estabilidad o Convergencia que recojan las medidas necesarias para alcanzar ese objetivo, y acuerdan la posibilidad de imponer sanciones económicas cuando no se atiendan las recomendaciones que la propia Unión Europea realice al país que incurra en un déficit excesivo.

Estos conceptos son desarrollados en España por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que regula un marco de estabilidad presupuestaria de carácter básico, por lo que resulta, en consecuencia, aplicable a todas las Administraciones públicas en sus distintas personificaciones, con objeto de que la actuación presupuestaria coordinada de todas ellas, puesta al servicio de la política económica del Gobierno, permita conseguir la imprescindible estabilidad económica interna y externa, como base para el crecimiento y creación de empleo.

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2002 y se aplicó por primera vez a los presupuestos elaborados para el ejercicio 2003 establece, en cuanto a las Entidades Locales, que estas deberán adecuar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria fijado por el Gobierno para cada ejercicio. Las Entidades Locales que no hayan alcanzado el objetivo de estabilidad presupuestaria vendrán obligadas a elaborar un plan económico-financiero a medio plazo para la corrección. El control del cumplimiento del objetivo y el seguimiento del plan económico-financiero se atribuye al Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas.

Además, se modifica la Ley de Haciendas Locales, de manera que la autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Entidades Locales que pretendan formalizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso.

Casi seis años después de la entrada en vigor de esa norma legal se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre) que atiende a sus particularidades organizativas, funcionales y económico-financieras, así como a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Con la aprobación de este Reglamento, entre otras cuestiones, se identifica el sector público local y se crea el Inventario de Entes del Sector Público Local que actualmente gestiona el Ministerio de Hacienda y Función Pública a partir de la información contenida en una Base de Datos General de Entidades Locales.

La reforma constitucional española de 2011 modificó el artículo 135 de la Constitución, elevando al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El objetivo es reforzar el compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea y, de esta forma, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Se obliga a todas las Administraciones Públicas a adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Ahora bien, mientras que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados Miembros, a las entidades locales se les exige que presenten siempre equilibrio presupuestario.

Pero quizás la mayor novedad de la reforma sea la prioridad absoluta que se establece para el pago del «servicio de la deuda», que se incluye en la nueva redacción de este artículo 135 en la forma siguiente: «Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán

ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión». Esta nueva regulación vino de hecho a alterar la prelación en la ordenación de los pagos de las entidades locales, anteponiéndose a la tradicional prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores que establece el artículo 187 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El nuevo artículo 135 establece el mandato de desarrollar su contenido en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012.

## **2. LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA**

Con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 se da pleno cumplimiento al mandato constitucional, regulando:

—La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

—La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

—La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

A fin de reforzar la idea de «estabilidad con carácter permanente», el propio título de la Ley incorpora la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas españolas (Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social).

La Ley Orgánica 2/2012, mantiene los cuatro principios de la legislación anterior (Estabilidad presupuestaria, Plurianualidad, Transparencia y Eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos), reforzando alguno de sus elementos, e introduce tres nuevos principios: Sostenibilidad financiera, Responsabilidad y Lealtad institucional.

El cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera se instrumenta mediante tres mecanismos:

—La fijación de un límite de déficit (estabilidad presupuestaria).

—La definición de una regla de gasto.

—El establecimiento de un límite de deuda pública y el control de la deuda comercial.

Que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público.

## **3. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012**

A los efectos de la Ley, el sector público se considera integrado por las siguientes unidades:

1. El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, en el que a su vez se incluyen cuatro subsectores: la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Administraciones de Seguridad Social.

2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas.

El Sistema Europeo de Cuentas constituye el marco contable comparable a escala internacional, cuyo fin es realizar una descripción sistemática y detallada del total de una economía (una región, un país o un grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías. La elaboración de las políticas en la Unión Europea y la supervisión de las economías de los Estados miembros y de la unión económica y monetaria exigen que se cuente con datos comparables, actualizados y fiables sobre la estructura de la economía y la evolución de la situación económica de cada Estado miembro o región.

Hasta el año 2004 se utilizaba el Sistema Europeo de Cuentas aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 (denominado SEC-95). Desde el 1 de septiembre de 2014 se comenzó a aplicar el Reglamento (UE) 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2012, (denominado SEC-2010). Se trata de una norma jurídica directamente aplicable y obligatoria en todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea.

Los criterios del Sistema Europeo de Cuentas determinan una metodología diferente en cuanto a la delimitación institucional del sector público. El concepto de Administraciones Públicas en contabilidad nacional no tiene por qué coincidir con el concepto de Administración Pública según nuestro ordenamiento jurídico. Es el comportamiento económico lo que caracteriza a ese sector, no la forma jurídica de las unidades que lo integran. Así, un ente de derecho público puede ser o no una Administración Pública en contabilidad nacional; de la misma forma, una sociedad mercantil pública puede ser una Administración Pública en contabilidad nacional.

La clasificación de una entidad dentro del sector Administraciones públicas determina que a aquella se le apliquen íntegramente los preceptos de la Ley Orgánica 2/2012, mientras que los entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en ese sector, únicamente quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas que específicamente se refieran a las mismas. El cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera se mide de forma diferente en cada uno de estos dos sectores.

Según el SEC, las unidades institucionales públicas que se financien principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que tengan como función principal redistribuir renta y riqueza, se considerarán como «productores no de mercado» y quedarán clasificadas en el sector Administraciones públicas. En consecuencia, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales serán siempre «no de mercado», es decir Administraciones públicas.

Por el contrario, las unidades institucionales públicas que realicen actividades comerciales y vendan sus productos y/o presten servicios percibiendo precios económicamente significativos, entendiendo como tales, con carácter general, aquellos que permitan que las ventas cubran al menos el 50% de sus costes de producción quedarán fuera del sector Administraciones públicas. Estas unidades son denominadas «productores de mercado». Los ingresos a computar como «ventas» son los que las unidades públicas perciben por la venta de los bienes y servicios que producen, incluso las «tasas» cuya exigencia vaya ligada a la producción real de servicios y cuya cuantía esté relacionada con los costes de prestación del servicio.

## **4. EL SUBSECTOR CORPORACIONES LOCALES**

Está integrado por las propias Entidades Locales (Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, Ayuntamientos, Mancomunidades, Comarcas, Áreas Metropolitanas, Agrupación de Municipios y Entidades de Ámbito Inferior al Municipio) y sus entes dependientes o participados clasificados como «productores no de mercado», ya se trate de organismos autónomos, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones o instituciones sin ánimo de lucro.

Corresponde al Instituto Nacional de Estadística, junto con la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), la clasificación en el Inventario de Entes del Sector Público Local de los agentes del sector público local a los efectos de su inclusión en el sector Administraciones Públicas (subsector Corporaciones Locales) o bien como «productores de mercado». El «Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales», elaborado por la IGAE, contiene los criterios para la determinación del carácter de los entes dependientes de las Entidades Locales (disponible actualmente en la dirección <http://www.igae.pap.minhfp.gob.es>, en el apartado relativo a Contabilidad Nacional).

Como ya se ha apuntado anteriormente, el Inventario de Entes del Sector Público Local, que se creó por el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (que continua vigente hasta que se desarrolle reglamentariamente la Ley Orgánica 2/2012, en todo aquello que no se oponga al contenido de la misma), se gestiona a partir de la información contenida en la Base de Datos General de Entidades Locales.

Esta base de datos centraliza la información precisa para realizar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos que contempla la Ley Orgánica 2/2012 para las entidades locales, relativa a los presupuestos y sus liquidaciones, así como de la totalidad de los organismos, entes, instituciones, consorcios y sociedades mercantiles vinculados, dependientes o en los que la Entidad Local participe.

En la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se puede acceder a la información de la Base de Datos General de Entidades Locales y del Inventario de Entes del Sector Público Local (actualmente, en la dirección <http://www.minhfp.gob.es>).

## 5. EL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las entidades del Sector Público Local se someterá al principio de estabilidad presupuestaria.

El cumplimiento de este objetivo se mide de forma diferente según se trate de entidades clasificadas o no en el subsector Corporaciones Locales:

—Para las entidades del Grupo Local (la propia Entidad Local y sus entidades dependientes «productores no de mercado») se entiende por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o superávit estructural, en términos de capacidad de financiación. Es una suma de las capacidades/necesidades de financiación de cada una de las unidades que lo integran.

—En relación con los entes «productores de mercado» se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero, es decir, cuando aprueben, ejecuten y liquiden sus respectivos presupuestos, o aprueben sus respectivas cuentas, en situación de equilibrio financiero. El cálculo se realiza individualmente, para cada una de estas entidades.

Se considera que estas últimas entidades se encuentran en situación de desequilibrio financiero cuando, de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que les resulte aplicable, incurran en pérdidas cuyo saneamiento requiera la dotación de recursos no previstos en el escenario de estabilidad de la entidad no de mercado a la que corresponda aportarlos.

Sin embargo, para las Corporaciones Locales, el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria exige mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario entendido, en una primera aproximación, como diferencia entre sus ingresos no financieros (capítulos 1 a 7 de sus presupuestos de ingresos) y sus gastos no financieros (capítulos 1 a 7 de sus presupuestos de gastos). El presupuesto de una Administración Local se encontrará en situación de superávit o equilibrio en términos de estabilidad cuando el saldo presupuestario no financiero así obtenido sea igual o mayor que cero, respectivamente.

Se trata pues de un concepto distinto al tradicional de equilibrio presupuestario. El equilibrio se mide en función de la nivelación entre los ingresos y gastos presupuestarios con arreglo a las definiciones de la legislación presupuestaria nacional, sin embargo la estabilidad se mide en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC).

Así, a título de ejemplo, veamos el caso de un Ayuntamiento que aprueba un presupuesto formalmente nivelado en ingresos y gastos, y realmente equilibrado en tanto en cuanto sus ingresos por operaciones corrientes (capítulos 1 a 5 de ingresos) le permiten financiar sus gastos corrientes (capítulos 1 a 5 de gastos) y hacer frente a la amortización anual de los préstamos concertados (capítulo 9 de gastos), quedando incluso un sobrante que le permite financiar inversiones:

Cap.	INGRESOS	euros	Cap.	GASTOS	euros
1	IMPUESTOS DIRECTOS	2.100.000,00	1	GASTOS DE PERSONAL	2.080.000,00
2	IMPUESTOS INDIRECTOS	555.000,00	2	GASTOS CORR. EN BIENES Y SERV.	1.853.000,00
3	TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS ING.	116.000,00	3	GASTOS FINANCIEROS	2.000,00
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.595.000,00	4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	458.000,00
5	INGRESOS PATRIMONIALES	170.000,00			
	<i>Operaciones corrientes</i>	<b>4.536.000,00</b>		<i>Operaciones corrientes</i>	<b>4.393.000,00</b>
6	ENAJENACIÓN INVERSIONES REALES	0,00	5	INVERSIONES REALES	609.000,00
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	516.000,00	6	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,00
	<i>Operaciones de capital</i>	<b>516.000,00</b>		<i>Operaciones de capital</i>	<b>609.000,00</b>
	<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>5.052.000,00</b>		<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>5.002.000,00</b>
8	ACTIVOS FINANCIEROS	0,00	7	ACTIVOS FINANCIEROS	0,00
9	PASIVOS FINANCIEROS	50.000,00	8	PASIVOS FINANCIEROS	100.000,00
	<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>50.000,00</b>		<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>100.000,00</b>
	<b>TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>	<b>5.102.000,00</b>		<b>TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>5.102.000,00</b>

El saldo financiero, calculado como diferencia entre sus ingresos y gastos, ambos relativos a sus operaciones no financieras, asciende a 50.000,00 euros, por lo que, en una primera aproximación, el presupuesto de este Ayuntamiento cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Supongamos que ese mismo Ayuntamiento aprueba su presupuesto con un importe menor de transferencias de capital, debiendo concertar operaciones de crédito por mayor cuantía, en la forma siguiente:

Cap.	INGRESOS	euros	Cap.	GASTOS	euros
1	IMPUESTOS DIRECTOS	2.100.000,00	1	GASTOS DE PERSONAL	2.080.000,00
2	IMPUESTOS INDIRECTOS	555.000,00	2	GASTOS CORR. EN BIENES Y SERV.	1.853.000,00
3	TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS ING.	116.000,00	3	GASTOS FINANCIEROS	2.000,00
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.595.000,00	4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	458.000,00
5	INGRESOS PATRIMONIALES	170.000,00			
	<i>Operaciones corrientes</i>	<b>4.536.000,00</b>		<i>Operaciones corrientes</i>	<b>4.393.000,00</b>
6	ENAJENACIÓN INVERSIONES REALES	0,00	5	INVERSIONES REALES	609.000,00
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	456.000,00	6	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,00
	<i>Operaciones de capital</i>	<b>456.000,00</b>		<i>Operaciones de capital</i>	<b>609.000,00</b>
	<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>4.992.000,00</b>		<b>TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS</b>	<b>5.002.000,00</b>
8	ACTIVOS FINANCIEROS	0,00	7	ACTIVOS FINANCIEROS	0,00
9	PASIVOS FINANCIEROS	110.000,00	8	PASIVOS FINANCIEROS	100.000,00
	<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>110.000,00</b>		<b>TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>100.000,00</b>
	<b>TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>	<b>5.102.000,00</b>		<b>TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>5.102.000,00</b>



El presupuesto, nivelado en ingresos y gastos, presenta el mismo resultado en cuanto a su equilibrio presupuestario real, sin embargo no cumple el objetivo de estabilidad presupuestaria ya que el saldo financiero asciende ahora a -10.000,00 euros.

Pero, como ya se ha señalado, la estabilidad presupuestaria se mide en términos de capacidad o necesidad de financiación, aplicando las definiciones y los criterios metodológicos del SEC. La aplicación de esos conceptos exige una transformación o conversión de datos del presupuesto a términos de contabilidad nacional, pudiendo originarse «ajustes» tanto en ingresos como en gastos:

Ingresos no financieros (capítulos 1 a 7 de ingresos)  
 – gastos no financieros (capítulos 1 a 7 de gastos)  
 = SALDO PRESUPUESTARIO NO FINANCIERO  
 +/- AJUSTES en ingresos  
 +/- AJUSTES en gastos  
 = CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN

La información a utilizar para determinar el saldo presupuestario no financiero dependerá del momento en el que se esté calculando:

- En la aprobación del presupuesto, las previsiones iniciales de ingresos y los créditos inicialmente aprobados.
- A lo largo del ejercicio, la estimación de derechos reconocidos netos y obligaciones reconocidas netas a fin de ejercicio.
- En la liquidación del presupuesto, al cierre del ejercicio, los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas.

En cuanto a los ajustes para determinar los ingresos y gastos no financieros en términos de Contabilidad Nacional, en el «Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales» elaborado por la IGAE, anteriormente citado, se detallan y explican estos ajustes. Asimismo, en los documentos publicados en la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, en los que se dan instrucciones para cumplimentar los formularios a utilizar en el suministro de información relativa a los presupuestos, obligaciones trimestrales y liquidaciones, se han introducido otros ajustes.

## 6. PRINCIPALES AJUSTES PARA EL CÁLCULO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

### 6.1 Ajuste por recaudación de ingresos

En el presupuesto, los ingresos de naturaleza fiscal de las Corporaciones Locales, así como los ingresos asimilados o directamente relacionados con los ingresos fiscales, se registran en los Capítulos 1 «Impuestos directos», 2 «Impuestos indirectos» y 3 «Tasas y otros ingresos». El registro en el Presupuesto de Ingresos se realiza en el momento en que se reconoce el derecho que puede ser, previo ó simultáneo al cobro, según estemos ante liquidaciones de contraído previo o sin contraído previo, respectivamente.

En contabilidad nacional, el criterio para la imputación de los ingresos fiscales y asimilados o directamente relacionados con ellos y con efecto en el déficit público, es el de caja. Este tratamiento se aplica a los ingresos contabilizados en los Capítulos 1, 2 y 3 del Presupuesto de Ingresos de cada Corporación Local, y en concreto a los conceptos de impuestos, tasas, precios públicos, contribuciones especiales, recargos, multas, sanciones e intereses de demora, pudiendo hacerse extensivo a otros conceptos no mencionados expresamente cuando se observen diferencias significativas entre los derechos reconocidos y los cobros efectivos.

Este ajuste viene pues determinado por la diferencia entre los derechos reconocidos por la Corporación Local y la recaudación total en caja correspondiente a dichos ingresos, tanto del presupuesto corriente como de ejercicios cerrados:

– Si el importe de tales derechos reconocidos supera el valor de los cobros del ejercicio corriente y de cerrados, se efectuará un ajuste negativo que reducirá el saldo presupuestario, incrementando el déficit público de la Corporación Local.

– Si, por el contrario, la cuantía de los derechos reconocidos es inferior al importe de los cobros del presupuesto corriente y de presupuestos cerrados, el ajuste positivo, resultante de la diferencia de valores, disminuirá el déficit en contabilidad nacional.

### 6.2 Ajuste por devolución de las liquidaciones negativas de la Participación en los Tributos del Estado

Las Entidades Locales perciben la Participación en los Tributos del Estado en forma de entregas a cuenta. Una vez efectuada la liquidación definitiva pueden surgir saldos deudores que el Estado refleja como derechos pendientes de cobro en su Presupuesto de Ingresos.

Las liquidaciones negativas de la Participación en los Tributos del Estado que se originan en un ejercicio se devuelven mediante descuento en los pagos que realice el Estado por las entregas a cuenta posteriores. Estas compensaciones se contabilizan como devolución de ingresos indebidos y minoran, en consecuencia, los ingresos no financieros de la Entidad Local.

En el momento en que tiene conocimiento de la liquidación negativa, la Entidad Local debe registrar en su contabilidad un pasivo financiero por el exceso de ingresos percibidos. Las cantidades adeudadas no tienen efectos presupuestarios, por lo que no minoran ni el Resultado Presupuestario ni el Remanente de Tesorería de la Entidad Local.

En los ejercicios siguientes la deuda se irá cancelando, sin imputación al presupuesto de gastos, mediante compensación con las entregas a cuenta que realice el Estado, por lo que la Participación en los Tributos del Estado devengada en ese año será mayor que la cantidad líquida percibida, debiendo realizar un ajuste positivo, por esa diferencia, en sus ingresos no financieros. Este ajuste mejora la capacidad de financiación de la Entidad Local.

### 6.3 Ajuste de los intereses

Las Corporaciones Locales imputan a su presupuesto los intereses de las deudas en el momento del reconocimiento de la obligación, esto es, según su vencimiento. Tales importes se recogen en el Capítulo 3 «Gastos financieros» del Presupuesto de Gastos.

En Contabilidad Nacional, por el contrario, rige el principio de devengo. Este criterio coincide, con carácter general, con el definido en el Plan General de Contabilidad Pública. Así, a fin de ejercicio deberán incorporarse los intereses devengados en el ejercicio (vencidos o no).

La aplicación del principio de devengo, por tanto, no tiene relación con el momento en que se reconoce la obligación por la Corporación Local deudora (acto administrativo de reconocimiento de la obligación). De este modo, por la diferencia entre los intereses devengados y las obligaciones reconocidas en presupuesto puede surgir:

– Un mayor gasto no financiero a efectos de contabilidad nacional, cuando la cuantía devengada supere el importe de las obligaciones reconocidas en el período. En este caso, el ajuste supondrá un mayor déficit en contabilidad nacional.

– Un menor gasto no financiero en contabilidad nacional que el reconocido en presupuestos, cuando la cuantía devengada sea inferior a las obligaciones reconocidas. Aquí, el ajuste determinará una mayor capacidad de financiación.

#### **6.4 Ajuste por grado de ejecución del gasto**

En las Corporaciones Locales la ejecución presupuestaria final suele presentar desviaciones respecto de los créditos iniciales del presupuesto. Por este motivo, para el cálculo del gasto computable cuando se parte del proyecto de presupuesto o del presupuesto inicial, se realizará un «ajuste por grado de ejecución del gasto» que reducirá o aumentará los empleos no financieros.

Este ajuste reducirá los empleos no financieros en aquellos créditos que por sus características o por su naturaleza se consideren de imposible ejecución en el ejercicio presupuestario. Y los incrementará en aquellos créditos cuya ejecución vaya a superar el importe de los previstos inicialmente.

El importe de este ajuste se estimará por cada Entidad Local en función de la experiencia acumulada de años anteriores sobre las diferencias entre las previsiones presupuestarias y la ejecución real.

El ajuste por grado de ejecución del gasto únicamente tiene sentido, y como tal se aplicará, para determinar la capacidad o necesidad de financiación en la aprobación del presupuesto, en relación con los créditos inicialmente aprobados. A lo largo del ejercicio lo que se realizará es una estimación de las obligaciones reconocidas netas a fin de ejercicio, teniendo ya en cuenta el grado de ejecución previsto, y en el momento del cierre presupuestario se dispondrá ya de las obligaciones reconocidas netas.

#### **6.5 Ajuste por inversiones realizadas por cuenta de la Corporación Local**

En ocasiones una Corporación Local encomienda a una empresa pública de ella dependiente, la realización de una inversión por su cuenta, que será traspasada al balance de dicha Administración a su término.

La operación solo se refleja en el presupuesto de la Corporación Local cuando se realizan pagos, que en muchas ocasiones se distribuyen a lo largo de varios ejercicios, o incluso una vez finalizada y recibida la inversión. Sin embargo, en contabilidad nacional la inversión ejecutada debe computarse desde el principio como propia de la Corporación Local que efectuó la encomienda, y en consecuencia, su déficit se verá afectado durante la construcción.

Por tanto, la Corporación Local deberá registrar como empleo el valor de la inversión ejecutada anualmente, realizando un ajuste de mayor gasto no financiero por la diferencia entre este importe y las obligaciones reconocidas derivadas de esa encomienda en el Presupuesto de Gastos. En los ejercicios en que las obligaciones reconocidas superen el valor de las certificaciones de obra, se procederá en sentido inverso, es decir, deberá realizarse un ajuste de menor gasto no financiero».

#### **6.6 Ajuste por ingresos obtenidos del presupuesto de la Unión Europea**

En el marco de programas plurianuales, la Comisión de la Unión Europea abona anticipos de la participación de los fondos europeos. Tales anticipos son considerados en contabilidad nacional activos financieros.

En contabilidad nacional, solo cuando se certifica el importe del gasto financiado, se cancela el anticipo financiero y se reconoce el ingreso procedente de la Unión Europea como transferencias recibidas, afectando en ese momento al déficit público.

La recepción y cancelación de los anticipos produce diferencias entre contabilidad presupuestaria y contabilidad nacional que serán objeto de ajuste (mayor déficit con el anticipo, menor déficit con la cancelación del anticipo).

El ajuste a realizar para el cálculo del déficit en contabilidad nacional vendrá determinado por la diferencia entre los derechos reconocidos por los fondos europeos en la liquidación presupuestaria y el importe resultante de aplicar el porcentaje de cofinanciación que corresponda al gasto certificado y remitido a la Unidad Administradora.

Si el importe de los derechos reconocidos supera el valor que se prevé va a ser reembolsado por la Comisión, se practicará un ajuste negativo al saldo presupuestario, aumentando el déficit de la Corporación Local en cuestión.

Por el contrario, si los derechos reconocidos son inferiores a los gastos cofinanciados y certificados a las Unidades Administradoras, la diferencia determinará un ajuste positivo al saldo presupuestario que reducirá el déficit público del órgano gestor de los fondos.

#### **6.7 Ajuste por asunción y cancelación de deudas**

Cuando una Corporación Local asume o cancela una deuda de una entidad, el Sistema Europeo de Cuentas considera a esta operación como una transferencia de capital. Por tanto deberá hacerse un ajuste por el montante total de la deuda asumida o cancelada que supondrá un mayor empleo no financiero.

#### **6.8 Ajuste por gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto**

La cuenta 413 «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto» recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos, para los que no se ha producido su aplicación a presupuesto siendo procedente la misma.

Se trata de obligaciones respecto de las que, no habiéndose dictado aún el correspondiente acto formal de reconocimiento y liquidación, se derivan de bienes y servicios efectivamente recibidos por la entidad.

El acto de reconocimiento de una obligación se produce una vez realizada la prestación a cargo del acreedor o el nacimiento de su derecho en virtud de norma legal. Sin embargo, entre uno y otro momento puede mediar un lapso de tiempo que depende de diversas circunstancias formales.

A la fecha de cierre del ejercicio deben registrarse en la cuenta 413 aquellas obligaciones vencidas, líquidas y por tanto exigibles, que se hayan producido, aun cuando no se hayan dictado los correspondientes actos administrativos de reconocimiento y liquidación, lo que impide su aplicación al presupuesto en vigor. Dicha aplicación tiene lugar, normalmente, en el ejercicio siguiente, una vez se dicta el mencionado acto administrativo.

Por tanto, si el saldo final de la cuenta es mayor (menor) que el inicial, la diferencia dará lugar a un ajuste como mayor (menor) gasto no financiero en contabilidad nacional, aumentando (disminuyendo) el déficit de la Corporación Local.

#### **6.9 Ajuste por adquisiciones con pago aplazado**

Según establece el Sistema Europeo de Cuentas las adquisiciones con pago aplazado deben registrarse en el momento en que tiene lugar la entrega o puesta a disposición del bien a favor de la Corporación Local por el importe total del mismo.

Por tanto en el ejercicio en que tiene lugar la entrega, deberá realizarse un ajuste de mayor gasto no financiero por la diferencia entre el valor total del activo y las obligaciones reconocidas e imputadas al Presupuesto de Gastos relativas a la adquisición del bien.

En los ejercicios siguientes, tendrá que efectuarse un ajuste de menor gasto no financiero por el importe aplazado e incorporado al Presupuesto como obligación reconocida para el pago del activo.

El único supuesto de pago aplazado en la Administración Local es el que se establece en la D.A. 3ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y se refiere a los contratos que tengan por objeto la adquisición de bienes inmuebles, en los que el importe de la adquisición podrá ser objeto de un aplazamiento de hasta cuatro años, con sujeción a los trámites previstos en la normativa reguladora de las Haciendas Locales para los compromisos de gastos futuros.

**6.10 Ajuste por arrendamiento financiero**

El motivo de este ajuste es análogo al de las adquisiciones con pago aplazado.

De conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas los activos adquiridos mediante arrendamiento financiero se registran en las cuentas del arrendatario en el momento en que adquiere la propiedad económica del bien.

Por tanto, en el ejercicio en que se produce la firma del contrato, deberá realizarse un ajuste de mayor gasto no financiero por la diferencia entre el valor total del activo y las obligaciones reconocidas e imputadas al Presupuesto.

En los ejercicios siguientes, tendrán que efectuarse ajustes de menores gastos no financieros por el valor de las obligaciones reconocidas e imputadas al Presupuesto de Gastos.

**6.11 Ajuste por inversiones realizadas por la Corporación Local por cuenta de otra Administración Pública**

Este ajuste es el inverso al de las inversiones realizadas por cuenta de las Corporaciones Locales.

Este supuesto tiene lugar cuando otra Administración pública encomienda a una Corporación Local la realización de una inversión por su cuenta, que será traspasada al balance de la Administración pública a su término.

Estas inversiones deben asignarse a la Administración pública que resulte destinataria final de la encomienda desde el inicio de su ejecución.

La Corporación Local tendrá que efectuar un ajuste de menor gasto no financiero por las obligaciones reconocidas derivadas de esa encomienda en el Presupuesto de Gastos.

En cuanto a los ingresos recibidos como contraprestación de esta encomienda, estos no se consideran ingresos de la Corporación Local según el Sistema Europeo de Cuentas y por tanto, como luego veremos, no podrán afectar al cálculo del gasto computable en la regla de gasto independientemente de su tratamiento presupuestario.

**6.12 Ajuste por consolidación de transferencias con otras Administraciones Públicas**

Pueden distinguirse dos casos:

- Transferencias entre unidades dependientes de una misma Corporación Local (transferencias internas).
- Transferencias entre Corporaciones Locales y el resto de Administraciones públicas.

En ambos supuestos, el objetivo es lograr que las transferencias dadas y recibidas coincidan en concepto, importe y período de contabilización.

En contabilidad nacional deben respetarse los criterios de contabilización a los que está sujeto el pagador de la transferencia. Por ello, en caso de que el beneficiario de la transferencia la registre de forma distinta, se realizará el correspondiente ajuste desde el punto de vista de la contabilidad nacional.

Cuando se trate de transferencias entre unidades dependientes de una misma Corporación Local (transferencias internas):

- Si los importes coinciden, no es necesario realizar ninguna operación de ajuste entre el déficit presupuestario y el de contabilidad nacional.
- Si los importes no coinciden, y las diferencias se deben simplemente a la disparidad de clasificación de las transferencias entre corriente y capital, se corregirán las diferencias respetando la clasificación del ente pagador de la transferencia.
- Si a pesar de ello, los importes siguen siendo dispares, las unidades receptoras tendrán que aplicar los criterios de las unidades pagadoras en cuanto a importe, concepto y período al que corresponde la transferencia.

En cuanto a las transferencias entre Corporaciones Locales y el resto de Administraciones públicas, se distingue según se trate de transferencias pagadas o recibidas.

En el caso de transferencias dadas por la Corporación Local (ente pagador) a otras unidades públicas, no hay que hacer ningún ajuste.

En el supuesto de las transferencias recibidas por la Corporación Local:

- Si los importes coinciden, no será preciso efectuar ajustes.
- Si las cuantías difieren, debido exclusivamente a discrepancias a la hora de clasificar las transferencias entre corrientes y de capital, se corregirán las mismas teniendo en cuenta la clasificación efectuada por el pagador.
- Si aún así los importes no coinciden, la Corporación Local que reciba la transferencia tendrá que aplicar los criterios de la unidad pagadora en cuanto a importe, concepto y período al que corresponde la transferencia.

**7. EL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO**

La Ley Orgánica 2/2012 establece una regla que limita el crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas: La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.

Para la verificación del cumplimiento de la regla de gasto las entidades a considerar serán las unidades que hayan sido clasificadas como Administraciones públicas en la última clasificación disponible para cada ejercicio; la regla de gasto no se aplica a los entes dependientes que sean «productores de mercado».

Corresponde al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa, y se aprueba por las Cortes Generales.

Para el período 2018-2020 la tasa de referencia, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* del día 7 de julio de 2017, es la siguiente:

(% variación anual)

2018	2019	2020
2,4	2,7	2,8

Se entenderá por gasto computable los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.

La tasa de variación del gasto computable de un ejercicio se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$T.V. \text{ Gasto computable (\%)} = \left( \frac{\text{Gasto computable año } n}{\text{Gasto computable año } n-1} - 1 \right) * 100$$

El cálculo del gasto computable del año n-1 se realizará a partir de la liquidación del presupuesto de dicho ejercicio. En caso de no disponerse de la misma se realizará una estimación de esta.

El gasto computable del año n se obtendrá tomando como base la información disponible en el momento de su cálculo: presupuestos, ejecución o liquidación.

En las Corporaciones Locales, el gasto computable se determina a partir de los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas, en la forma siguiente:

- Total gastos de los capítulos 1 a 7 del presupuesto.
- +/- AJUSTES SEC (en gastos).
- Deducidos:

— Los intereses de la deuda (no incluye los gastos de emisión, formalización, modificación y cancelación de préstamos, deudas y otras operaciones financieras).

— La parte del gasto no financiero que esté financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas.

La referencia a utilizar dependerá del momento en el que se esté verificando el cumplimiento de la regla de gasto:

— En la aprobación del presupuesto, los créditos inicialmente aprobados.

— En la ejecución, la estimación de obligaciones reconocidas netas a fin de ejercicio.

— En la liquidación del presupuesto, las obligaciones reconocidas netas.

En cuanto a los ajustes, además de los que, con referencia a los gastos no financieros, ya se han explicado para el cálculo de la estabilidad presupuestaria, nos encontramos con un nuevo ajuste para valorar el gasto computable en la regla de gasto: «Enajenación de terrenos y demás inversiones reales», ya que el Sistema Europeo de Cuentas considera la inversión de una unidad pública como un gasto no financiero que debe valorarse por la diferencia entre las adquisiciones (a precio de compra o coste de producción) y las enajenaciones (a precio de venta) de los activos fijos, materiales e inmateriales, que se hayan realizado en el ejercicio.

Por tanto, deberán considerarse como menores empleos no financieros y, en consecuencia, realizar ajustes de menor gasto, únicamente los derechos reconocidos por enajenación de terrenos e inversiones reales recogidos en el capítulo 6 del Presupuesto de Ingresos. Sin embargo, no se descontarán los derechos reconocidos procedentes de operaciones de naturaleza urbanística (aprovechamientos urbanísticos, etc.) o de reintegros por operaciones de capital.

La regla de gasto debe cumplirse para el gasto del «grupo local» (la propia Entidad Local y todos sus entes dependientes clasificados como Administraciones públicas), una vez consolidadas y eliminadas las transferencias dadas entre las unidades que integran la Corporación Local, es decir:

— Los gastos recogidos en los capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos.

— Los que resulten de aportaciones de capital, asunción y cancelación de deudas y préstamos.

— Cualquier otro gasto destinado a estas unidades.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se obtengan los aumentos de recaudación podrá aumentar en la cuantía equivalente.

Cuando se aprueben cambios normativos que supongan disminuciones de la recaudación, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla en los años en que se produzcan las disminuciones de recaudación deberá disminuirse en la cuantía equivalente.

La Intervención General de la Administración del Estado publicó una guía para la determinación de la regla de gasto por las Corporaciones Locales, que se encuentra disponible en Internet, en la dirección <http://www.igae.pap.minhfp.gob.es> (en el apartado «Contabilidad Nacional»).

La regla de gasto se completa con el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos, estos no se destinen a financiar nuevos gastos, sino que los mayores ingresos se destinen íntegramente a reducir el nivel de deuda pública de la Corporación Local.

## 8. EL LÍMITE DE DEUDA PÚBLICA Y EL CONTROL DE LA DEUDA COMERCIAL

La Ley Orgánica 2/2012, en su redacción inicial, articula el principio de sostenibilidad financiera como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, y para asegurar su cumplimiento establece que el volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del PIB nacional expresado en términos nominales, y fija el límite máximo para cada uno de los subsectores (44% para la Administración central, 13 % para el conjunto de CC. AA. y 3 % para el conjunto de Corporaciones Locales).

No obstante, este límite deberá cumplirse en el año 2020, por lo que hasta ese momento el Gobierno deberá fijar cada año el objetivo de deuda pública referido a los tres ejercicios siguientes, y remitirlo a las Cortes Generales para su aprobación.

Para el período 2018-2020 el objetivo publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* del día 7 de julio de 2017 es el siguiente:

(Deuda PDF en porcentaje del PIB)

	2018	2019	2020
Administración Central y Seguridad Social	70,9	69,7	67,7
Comunidades Autónomas	24,0	23,1	22,3
Entidades Locales	2,7	2,6	2,5
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>97,6</b>	<b>95,4</b>	<b>92,5</b>

En relación con las Entidades Locales, dado que este objetivo no se ha establecido en términos de ingresos no financieros, la limitación de su endeudamiento es la que se establece en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y en la disposición adicional decimocuarta del Real Decreto Ley 20/2011 de 30 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera para la Corrección del Déficit Público, dotada esta última de vigencia indefinida por la LPGE para 2013. En un epígrafe posterior de esta Guía de Administración Local para Alcaldes y Concejales se desarrolla pormenorizadamente el régimen aplicable a las operaciones de crédito de las Entidades Locales.

Actualmente, y tras la aprobación de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que modifica la Ley Orgánica 2/2012, la sostenibilidad financiera se instrumenta a través de dos mecanismos: el control del endeudamiento, limitando el volumen de la deuda pública, y el control de la deuda comercial. Se considera que la morosidad de la deuda comercial pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y límites de deuda pública, así como la capacidad de asumir compromisos de gastos presentes y futuros dentro de esos límites. Por tanto, afecta a los principios de estabilidad y sostenibilidad.

Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el período medio de pago a los proveedores (PMPP) no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, que actualmente es de treinta días.

Todas las Administraciones Públicas, y por tanto las Entidades Locales, deberán publicar su PMPP y disponer de un Plan de Tesorería que ponga de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras, con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública. El Plan de Tesorería incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad. Si este plazo se supera, de acuerdo con los datos publicados, la Entidad Local incumplidora deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores.

b) El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para poder reducir su PMPP hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

El seguimiento del cumplimiento del PMPP corresponde al órgano interventor de la Corporación Local.

Se establecen medidas adicionales para las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o que su población de derecho sea igual o superior a 75.000 habitantes, y las Provincias), cuando su PMPP supere en más de treinta días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería:

1. En el plazo de quince días el órgano interventor formulará una comunicación de alerta, en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las Corporaciones Locales y a la Junta de gobierno de la Corporación Local.

2. La Administración que tenga atribuida la tutela financiera podrá establecer medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que la Corporación Local deberá adoptar de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su PMPP, y deberá informar de aquellas actuaciones al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

3. Si aplicadas las medidas anteriores persiste la superación en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad se podrá proceder por el órgano competente de la Administración General del Estado, previa comunicación de la Comunidad Autónoma en el caso de que esta ostente la tutela financiera de la Corporación Local, a la retención de recursos derivados de la participación en tributos del Estado para satisfacer las obligaciones pendientes de pago que las Corporaciones Locales tengan con sus proveedores.

4. Para ello, se recabará de la Corporación Local la información necesaria para cuantificar y determinar la parte de la deuda comercial que se va a pagar con cargo a los mencionados recursos.

5. Si estas Corporaciones Locales persisten en el incumplimiento del plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad, el Ministerio de Hacienda y Función Pública podrá determinar el acceso obligatorio de la Corporación Local a los mecanismos adicionales de financiación vigentes.

## **9. MEDIDAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO EN LAS CORPORACIONES LOCALES DE LOS OBJETIVOS DEL LA LEY ORGÁNICA 2/2012**

### **A) Medidas preventivas.**

En el momento del cierre del ejercicio es cuando se comprueba definitivamente el cumplimiento de los objetivos de la Ley Orgánica 2/2012, por lo que se hace necesario adoptar medidas preventivas a lo largo del ejercicio para garantizar ese resultado y evitar las consecuencias que se derivan de su incumplimiento.

Las Administraciones Públicas harán un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria.

En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Corporaciones Locales, el Gobierno, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma. Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento.

La Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Función Pública. Si no se adoptasen las medidas o el responsable del Ministerio aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las medidas correctivas previstas en la Ley.

### **B) Medidas correctivas.**

En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.

La Ley regula el contenido –que, entre otros extremos, deberá identificar las causas del incumplimiento y las medidas que permitirán retomar a los objetivos–, la tramitación y el seguimiento de estos planes.

El plan económico-financiero contendrá como mínimo la siguiente información:

a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.

b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos.

c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.

d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones.

e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.



Adicionalmente a lo previsto en la normativa de estabilidad presupuestaria, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina que el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

- a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.
- c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.
- d) Racionalización organizativa.

e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

- f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Una vez constatado el incumplimiento, la Corporación Local dispone de un mes para su presentación ante el Pleno de la Corporación, debiendo quedar aprobado en el plazo máximo de dos meses y remitido al Ministerio de Hacienda y Función Pública en los cinco días naturales siguientes. Se dará a estos planes la misma publicidad que la establecida por las leyes para los Presupuestos de la entidad, y su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses desde la constatación del incumplimiento.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública elaborará, trimestralmente, un informe de seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros en vigor, para lo cual recabará la información necesaria.

En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las medidas, se requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Si en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas previstas en la Ley.

#### C) Medidas coercitivas.

En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero, la Corporación Local responsable deberá adoptar dos medidas:

a) Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Este acuerdo no podrá ser revocado durante el ejercicio presupuestario en el que se apruebe o hasta la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido.

b) Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 2,8 % de los ingresos no financieros (capítulos 1 a 7 de ingresos) de su presupuesto. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos.

Si en el plazo de tres meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de tres meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva.

De no adoptarse estas medidas previstas o en caso de resultar estas insuficientes el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Corporación. Esta comisión podrá solicitar, y la administración estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la administración incumplidora.

En el supuesto de que una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito exigido o las medidas propuestas por la comisión de expertos, la Comunidad Autónoma de Aragón requerirá al Presidente de la Corporación Local para su cumplimiento en el plazo indicado al efecto. En caso de no atenderse el requerimiento, la Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.

Si la Comunidad Autónoma elude estas obligaciones, el Gobierno requerirá su cumplimiento por el mismo procedimiento de ejecución forzosa que si esta misma hubiera sido la entidad inicialmente incumplidora.

La persistencia en el incumplimiento de estas medidas coercitivas podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón o a solicitud de este y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora.

Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general, cuando proceda, en relación a la convocatoria de elecciones parciales y, en todo caso, la normativa reguladora de la provisional administración ordinaria de la Corporación.

## 10. NORMAS DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN LA LEY ORGÁNICA 2/2012

Los planes presupuestarios a medio plazo.

A fin de garantizar una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, y de conformidad con la regla de gasto, se establece la obligación de elaborar un «plan presupuestario» para un período mínimo de tres años, en el que se enmarcará la elaboración de los presupuestos anuales. De esta forma se refuerza la planificación presupuestaria y se da cumplimiento al principio de plurianualidad que establece la Ley Orgánica 2/2012.

Este plan presupuestario, que tiene que elaborarse a nivel consolidado para la Entidad Local y sus entes dependientes «no de mercado», contendrá, entre otros parámetros:

- a) Las proyecciones de ingresos y gastos (tanto su evolución tendencial como el impacto de las medidas previstas para el período considerado).
- b) Los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones.
- c) Una evaluación de cómo las medidas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.
- d) El cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.
- e) Los pasivos contingentes. Se trata de gastos que se tendrán que pagar si se produce una determinada situación y cuya obligación no está reconocida.

La normativa de estabilidad presupuestaria no establece cual es el órgano competente para su aprobación, por lo que podría entenderse que corresponde al Pleno al ser el órgano competente para aprobar el presupuesto anual, si bien existen opiniones que lo atribuyen al Alcalde/Presidente de la Entidad Local, en virtud de la competencia residual. En cualquier caso, una vez aprobado, toda modificación del plan presupuestario a medio plazo o desviación respecto al mismo deberá ser explicada.

Los planes presupuestarios a medio plazo se remitirán al Ministerio de Hacienda y Función Pública antes del 15 de marzo de cada año.



EL LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO.

La Ley Orgánica 2/2012 extiende a las Corporaciones Locales la obligación de presentar un límite de gasto, que anteriormente solo estaba previsto para el Estado, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos.

Es el límite máximo al que pueden ascender los créditos de los capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos que permita a la Corporación Local cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria y, simultáneamente, la regla de gasto. Es decir, el menor de estas dos cuantías:

—Cap. 1 a 7 Ingresos +/- Ajustes SEC Ingresos +/- Ajustes SEC Gastos → que permite cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria.

—Gasto computable máximo año N + intereses de la deuda año N + gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea y de otras Administraciones Públicas. +/- Ajustes SEC Gastos → que permite cumplir la regla de gasto.

No se establece ni el plazo ni el órgano competente para su aprobación. Parece razonable que al menos sea en el mismo Pleno de aprobación del Presupuesto General, en un punto del orden del día previo o conjuntamente, y, en este último caso, especificándolo en el acuerdo.

EL FONDO DE CONTINGENCIA.

No se exige a todas las Corporaciones Locales, sino únicamente a los municipios que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, o que su población de derecho sea igual o superior a 75.000 habitantes, y a las provincias, aun cuando cualquier Entidad Local puede, voluntariamente, incluirlo entre sus previsiones de crédito.

Se trata de una dotación diferenciada de créditos presupuestarios, dentro del grupo de programas 929 «Imprevistos, situaciones transitorias y contingencias de ejecución», a consignar en el capítulo 5 del estado de gastos para atender necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio, para las que no exista crédito presupuestario o el previsto resulte insuficiente.

La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación se determinarán por cada Entidad Local, por lo que se recomienda incluir esta regulación en las bases de ejecución del presupuesto del ejercicio.

EL DESTINO DEL SUPERÁVIT.

El artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012 regula el destino del superávit presupuestario de las Corporaciones Locales de modo que, cuando sus presupuestos se liquiden con capacidad de financiación, este superávit se destinará a reducir su endeudamiento neto (se refiere únicamente a la deuda financiera; no incluye ni la deuda entre Administraciones ni la deuda comercial), siempre con el límite del volumen de endeudamiento si este fuera inferior al importe del superávit.

Si la capacidad de financiación es positiva, dar cumplimiento a este mandato legal exige disponer de remanente de tesorería para gastos generales positivo que permita, en el presupuesto del ejercicio siguiente, financiar un crédito extraordinario (o un suplemento de crédito) en el capítulo 9 de gastos, para efectuar una amortización extraordinaria de deuda. El importe restante del remanente de tesorería podrá utilizarse para otras finalidades, previa modificación presupuestaria, y siempre que se cumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto en ese ejercicio.

No obstante, la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, que establecía reglas especiales en el ejercicio 2014 para el destino del superávit presupuestario, y que hasta la fecha actual ha sido prorrogada anualmente, permite destinarlo a otras finalidades distintas a la «amortización extraordinaria» de la deuda. El importe del gasto realizado de acuerdo con esas reglas especiales no se considerará como gasto computable a efectos de la aplicación de la regla de gasto.

Estas «reglas especiales» serán de aplicación a las Corporaciones Locales en las que concurren estas dos circunstancias:

—Cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas Locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento, es decir, el 110% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

—Que presenten en el ejercicio anterior simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales, una vez descontado el efecto en esta magnitud de las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez aprobadas por el Estado para las Corporaciones Locales (por ejemplo, si la Entidad Local formalizó un préstamo en aplicación del Real Decreto-ley 4/2012 por el que se aprobó un mecanismo de financiación para el pago a proveedores).

Si se cumplen las dos condiciones se podrá destinar el importe del superávit (o, si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos generales), en este orden:

a) A atender las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto contabilizadas a 31 de diciembre del ejercicio anterior en la cuenta de «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto» (cuenta 413), o equivalentes en los términos establecidos en la normativa contable y presupuestaria que resulta de aplicación, y a cancelar, con posterioridad, el resto de obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior.

b) Si queda todavía saldo positivo, a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de la inversión sean financieramente sostenible y que no se incurra en déficit en términos de contabilidad nacional, ya que estas inversiones incrementan el gasto no financiero, por lo que afectan negativamente al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el ejercicio en el que se realizan.

c) Si todavía queda saldo, a amortizar operaciones de endeudamiento.

Para poder destinar el superávit a financiar «inversiones financieramente sostenibles» se exige, además, que el período medio de pago a los proveedores de la Corporación Local, de acuerdo con los datos publicados, no supere el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad.

La disposición final primera del Real Decreto-ley 2/2014, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados en los dos primeros meses de 2014 por las tormentas de viento y mar en la fachada atlántica y la costa cantábrica, añade una nueva disposición adicional decimosexta en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en el que se define el concepto de inversión financieramente sostenible.

A los efectos de lo dispuesto en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012 se entenderá por inversión financieramente sostenible la que cumpla todos los requisitos siguientes:

1. Que la inversión se realice, en todo caso, por entidades locales que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

2. Que tenga reflejo presupuestario en unos determinados grupos de programas.

3. Que el gasto se impute al capítulo 6 del estado de gastos del presupuesto general de la Corporación Local. Se permite atender indemnizaciones o compensaciones por rescisión de relaciones contractuales, siempre que las mismas tengan carácter complementario y se deriven directamente de actuaciones de reorganización de medios o procesos asociados a la inversión acometida.

4. En el caso de las Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos insulares podrán incluir gasto imputable también en el capítulo 6 y 7 del estado de gastos de sus presupuestos generales, destinado a financiar inversiones financieramente sostenibles de los municipios, siempre que estos cumplan con lo previsto en la citada disposición adicional sexta o, en otro caso, que la inversión no conlleve gastos de mantenimiento y así quede acreditado en un Plan económico-financiero convenientemente aprobado por el municipio afectado.

5. Quedan excluidas tanto las inversiones que tengan una vida útil inferior a cinco años como las que se refieran a mobiliario y enseres, salvo que se destinen a la prestación de servicios asociados a los grupos de programas recogidos en el apartado anterior. También quedan excluidas las inversiones en vehículos, salvo que se destinen a la prestación de los servicios públicos de recogida, eliminación y tratamiento de residuos, seguridad y orden público, protección civil, prevención y extinción de incendios, y de transporte de viajeros.

6. Que la inversión permita durante su ejecución, mantenimiento y liquidación, dar cumplimiento a los objetivos de estabilidad presupuestaria, y deuda pública por parte de la Corporación Local.

7. Que la iniciación del correspondiente expediente de gasto y el reconocimiento de la totalidad de las obligaciones económicas derivadas de la inversión ejecutada se realice en el mismo ejercicio económico. No obstante, en el supuesto de que un proyecto de inversión no pueda ejecutarse íntegramente en ese año, la parte restante del gasto autorizado se podrá comprometer y reconocer en el ejercicio siguiente, financiándose con cargo al remanente de tesorería obtenido en la liquidación presupuestaria, que quedará afectado a ese fin por ese importe restante y la Entidad Local no podrá incurrir en déficit al final del ejercicio en el que se finalicen las inversiones.

El expediente de gasto que se tramite incorporará una memoria económica específica, suscrita por el presidente de la Corporación Local, o la persona de esa misma entidad en quien delegue, en la que se contendrá la proyección de los efectos presupuestarios y económicos que podrían derivarse de la inversión en el horizonte de su vida útil.

El interventor de la Corporación Local informará acerca de la consistencia y soporte de las proyecciones presupuestarias que contenga la memoria económica de la inversión en relación con los criterios establecidos en los apartados anteriores.

Sin perjuicio de los efectos que puedan derivarse de la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, si el informe del interventor fuera desfavorable, este lo remitirá al órgano competente de la Administración pública que tenga atribuida la tutela financiera de la Corporación Local.

Anualmente, junto con la liquidación del presupuesto, se dará cuenta al pleno de la Corporación Local del grado de cumplimiento de los criterios previstos en los apartados anteriores y se hará público en su portal web.

El interventor de la Corporación Local informará al Ministerio de Hacienda y Función Pública de las inversiones financieramente sostenibles ejecutadas.

## 11. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: SUMINISTRO DE INFORMACIÓN

La Ley Orgánica 2/2012 amplía las obligaciones de la normativa de Haciendas Locales, en cuanto al suministro de información, con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas.

Las Corporaciones Locales suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos. El incumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia establecidas podrá llevar aparejada la imposición de las medidas correctivas anteriormente señaladas.

La concreción, procedimiento y plazo de remisión de la información, así como la documentación que sea objeto de publicación para conocimiento general, se establecen en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Orden HAP/2105/2012), modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre.

La remisión de la información económico-financiera correspondiente a la totalidad de las unidades dependientes de cada Corporación Local se centralizará a través de la Intervención (Secretaría-Intervención, en su caso) de la propia Entidad Local, y se efectuará por medios electrónicos.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública tiene habilitada en la dirección <http://www.minhafp.gob.es> una Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales «diseñada con el objetivo de convertirse en el centro principal de comunicaciones entre la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local y las Entidades Locales, en todos los aspectos relacionados con la financiación y el intercambio de datos presupuestarios y económico-financieros en general».

Además de remitir antes del 15 de marzo de cada año los planes presupuestarios a medio plazo, la Orden HAP/2105/2012 establece diversas obligaciones de información a lo largo del ciclo presupuestario:

— Antes del 15 de septiembre, información sobre las líneas fundamentales que contendrán sus Presupuestos para el ejercicio siguiente.

Se informará especialmente acerca de las diferencias existentes en los objetivos y previsiones, así como de las medidas o resto de variables consideradas para la elaboración de las líneas fundamentales de los Presupuestos del ejercicio siguiente, en relación a las utilizadas para la elaboración del plan presupuestario a medio plazo.

— Antes del 31 de enero, información acerca de los Presupuesto aprobados y los estados financieros iniciales de la Entidad Local y la totalidad de sus entidades dependientes.

Si a 31 de enero no se hubiera aprobado el Presupuesto, deberá remitirse el prorrogado con las modificaciones derivadas de las normas reguladoras de la prórroga, hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto.

— Antes del 31 de marzo, información referida a la liquidación de los Presupuestos y estados financieros del ejercicio anterior correspondientes a estas mismas entidades.

Se remitirá, entre otras, la información referida a las obligaciones frente a terceros, vencidas, líquidas y exigibles no imputadas a presupuesto, así como la situación a 31 de diciembre del ejercicio anterior de la deuda viva y la relativa a las inversiones financieramente sostenibles ejecutadas en aplicación de lo previsto en la disposición adicional decimosexta del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

— Antes del 31 de octubre, información relativa a las cuentas anuales del ejercicio contable anterior.

Las Corporaciones Locales de población superior a 5.000 habitantes remitirán, antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año, información relativa a la actualización de sus presupuestos en ejecución, y de las previsiones de ingresos y gastos de sus entidades dependientes sujetas al Plan general de Contabilidad de Empresas o a sus adaptaciones sectoriales.

Todas las Corporaciones Locales remitirán, antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año, las actualizaciones de su Plan de tesorería, el detalle de las operaciones de deuda viva y la información relativa a su período medio de pago. No obstante, esta última información se enviará con periodicidad mensual cuando se trate de municipios que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma, o que su población de derecho sea igual o superior a 75.000 habitantes, así como las provincias.

La información remitida a lo largo de todo el ciclo presupuestario incluirá siempre el informe de la Intervención en relación con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y del límite de la deuda pública. Adicionalmente, cuando se refiera a la liquidación del presupuesto se incluirá además la valoración del gasto computable a los efectos del cumplimiento de la regla de gasto.

#### INFORMACIÓN SOBRE PERSONAL.

A fin de dar cumplimiento a lo previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que establecía la obligación de las Entidades Locales de remitir al Ministerio de Hacienda y Función Pública información relativa a sus gastos de personal, la Orden 2105/2012 establece que, junto con la relativa a la aprobación, ejecución y liquidación de sus presupuestos y estados financieros de la Entidad Local y la totalidad de sus entidades dependientes que se remita a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, se incluirá la siguiente información sobre la ejecución de los gastos de personal:

—Retribuciones básicas, complementarias, acción social, aportaciones a planes de pensiones, cotizaciones al sistema de seguridad social a cargo del empleador e indemnizaciones.

—Efectivos por clases de personal, incluyendo altos cargos.

—Dotaciones o plantillas presupuestarias de personal.

Adicionalmente, antes del 30 de abril, en relación con el ejercicio anterior, se remitirá al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través del denominado Sistema Información Salarial de Puestos de la Administración (ISPA), información de los efectivos de personal, así como de sus retribuciones de acuerdo con el desglose siguiente:

—Número de efectivos y clases de personal diferenciando: altos cargos o asimilados, funcionarios de carrera e interinos, personal estatutario fijo y temporal, personal eventual de confianza, personal laboral fijo y temporal incluyendo, en ambos casos, tanto el acogido a Convenio Colectivo, como al excluido del mismo, máximos responsables, personal directivo y otro tipo de personal que se determine en el modelo normalizado e instrucciones aprobadas al efecto.

—Todas las retribuciones, de manera individualizada: básicas, complementarias, aportaciones a planes de pensiones o seguros colectivos, cualquier retribución de carácter extra salarial y retribuciones de carácter variable. En este último supuesto se remitirán los módulos y el gasto anual de cada concepto incluyendo, en el caso de incentivos al rendimiento, los criterios existentes para su distribución y fijación de las cuantías individuales.

—Por cada tipo de personal, el número de efectivos por modalidades de jornada.

—Información referida a los cargos electos de las entidades locales.

—El número de cargos electos diferenciando: alcaldes, concejales, o asimilado, presidentes, diputados y consejeros de las diputaciones forales, diputaciones provinciales y cabildos y consejos insulares. o cargo asimilado.

—Todas las retribuciones, cantidades percibidas por asistencia a los órganos colegiados o cualesquiera otra que hubiesen sido asignadas al cargo y no correspondan a la compensación de un gasto previo efectivamente realizado, de manera individualizada, percibidas por los cargos electos.

#### INFORMACIÓN SOBRE EL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS.

De conformidad con lo establecido en el artículo 116.ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, todas las Entidades Locales, y en relación con todos y cada uno de los servicios que presten, deberán calcular y comunicar al Ministerio de Hacienda y Función Pública antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo correspondiente. Para ello, se tendrá que utilizar como fuente de información la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

Como criterio de determinación del coste efectivo se considera que deben estar integrados por costes reales directos e indirectos que se deriven de la ejecución de gastos. En consecuencia, se identifica con las obligaciones reconocidas por determinados conceptos de gasto el coste de un servicio prestado por una entidad sujeta al régimen presupuestario, y, asimismo, se identifica con los gastos de explotación reflejados en la cuenta de pérdidas y ganancias en los supuestos de que el servicio se preste por una entidad sujeta al plan general de contabilidad empresarial.

Los Principios y directrices para el cálculo del coste efectivo se regulan en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

Cada Entidad Principal cumplimentará la información de los servicios prestados directamente por ellas y por las de sus entidades dependientes o vinculadas. Los Consorcios remitirán la información por sí mismos con su correspondiente clave y usuario.

#### INFORMACIÓN ACERCA DE LAS MEDIDAS PARA EVITAR EL RIESGO DE INCUMPLIMIENTO.

En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Corporaciones Locales, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma. Dicha advertencia se hará pública para general conocimiento.

En el plazo de un mes desde su formulación, la Corporación Local advertida comunicará al Ministerio de Hacienda y Función Pública las medidas concretas que se hayan adoptado o se vayan a adoptar, identificando su naturaleza, el plazo de entrada en vigor y el resultado esperado de su eficacia, para evitar el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, según proceda.

#### INFORMACIÓN ACERCA DE LOS PLANES ECONÓMICO-FINANCIEROS.

En el plazo de cinco días naturales desde la aprobación del plan económico-financiero, la Corporación Local lo remitirá al Ministerio de Hacienda y Función Pública para su aprobación.

La verificación del cumplimiento de los planes aprobados, durante su período de vigencia, se efectuará anualmente por la propia Entidad Local, a cuyo efecto la Intervención local emitirá informe anual relativo al cumplimiento del plan, en las diferentes fases de aprobación, ejecución o liquidación del presupuesto, que se pondrá en conocimiento del Pleno en la sesión informativa correspondiente.

Entre esta información estará: la ejecución de las medidas de ingresos y gastos previstas en el Plan y, en su caso, de las medidas adicionales adoptadas y el cumplimiento de las previsiones contenidas en el Plan para ese año y explicación de las desviaciones si las hubiera.

De dicho informe, una vez conocido por el Pleno, se dará traslado al Ministerio de Hacienda y Función Pública. Los objetivos y las medidas previstas en los Planes Económico Financieros serán objeto de informe de seguimiento anual.

No obstante, los planes correspondientes a los municipios que sean capitales de provincia y las provincias serán remitidos a la Comunidad Autónoma de Aragón, que será la responsable de su aprobación y seguimiento. La Comunidad Autónoma deberá remitir información al Ministerio de Hacienda y Función Pública de dichos planes y de los resultados del seguimiento que efectúe sobre los mismos.

#### INFORMACIÓN ACERCA DE LOS PLANES DE AJUSTE.

Las Entidades Locales que cuenten con un plan de ajuste acordado con el Ministerio de Hacienda y Función Pública, durante su vigencia, deberán remitir al mencionado Ministerio antes del día 30 del primer mes siguiente a la finalización de cada trimestre información sobre, al menos, los siguientes extremos:

a) Avales públicos otorgados y operaciones o líneas de crédito contratadas identificando la entidad, total del crédito disponible y el crédito dispuesto.

b) Deuda comercial contraída clasificada por su antigüedad y su vencimiento. Igualmente, se incluirá información de los contratos suscritos con entidades de crédito para facilitar el pago a proveedores.

c) Operaciones con derivados.

d) Cualquier otro pasivo contingente.

e) Análisis de las desviaciones producidas en el calendario de ejecución o en las medidas del plan de ajuste.

Además, antes del día 31 de enero de cada año las Corporaciones Locales remitirán el informe sobre la ejecución del plan de ajuste, con el siguiente contenido mínimo:

a) Resumen trimestral del estado de ejecución del presupuesto.

b) Ejecución de las medidas de ingresos y gastos previstas en el Plan y, en su caso, de las medidas adicionales adoptadas.

c) Comparación de los detalles informativos anteriores con las previsiones contenidas en el Plan para ese año y explicación, en su caso, de las desviaciones.

No obstante, los municipios que sean capitales de provincia y las provincias remitirán esa información antes del día 30 del primer mes siguiente a la finalización de cada trimestre, e incluirán también la previsión de liquidación del ejercicio, considerando la ejecución trimestral.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública será competente para realizar el seguimiento de los planes de ajuste, para lo cual podrá solicitar toda la información que resulte relevante, e informará del resultado de dicha valoración al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

La falta de remisión, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste por parte de una Corporación Local dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso ya explicadas para el caso de incumplimiento de los planes económico-financieros.

#### INFORMACIÓN REFERIDA AL INVENTARIO DE ENTES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.

En el plazo máximo de un mes a contar desde la creación, extinción o modificación institucional, estatutaria o financiera de sus entidades dependientes, la Intervención de la Corporación Local comunicará al Ministerio de Hacienda y Función Pública el detalle, que en cada caso sea necesario, para el mantenimiento de la Base de Datos General de Entidades Locales y del Inventario de Entes del Sector Público Local.

Esta información deberá incluir, como mínimo:

—Denominación de la Corporación Local y de las entidades, organismos, entes, instituciones, consorcios y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de ella o en las que participe.

—Códigos INE y NIF identificativos.

—Domicilio y código postal.

—Teléfono, fax y dirección de correo electrónico.

—Fechas de alta, baja o modificación, en su caso.

—La finalidad institucional, estatutaria o societaria atribuida a cada sujeto.

—Las competencias y actividades que tengan encomendadas por su respectiva norma o acuerdo de creación.

—Los recursos que financian sus actividades.

—El régimen presupuestario y contable.

—En el supuesto de entidades de carácter asociativo, a todo lo anterior se añadirá su composición y, en su caso, el porcentaje de participación de cada entidad.

—Los restantes datos de carácter jurídico, económico u organizativo que, pudieran resultar de interés para el análisis económico-financiero de los entes integrantes del Inventario.

#### INFORMACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL PERÍODO MEDIO DE PAGO A PROVEEDORES.

Cuando el período medio de pago a proveedores de una Corporación Local, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan, lo siguiente:

a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su período medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

b) El importe de las medidas a las que se compromete la Administración de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su período medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

Todas las Corporaciones Locales remitirán, antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año, las actualizaciones de su Plan de tesorería.

#### INFORMACIÓN REFERIDA A OPERACIONES DE PRESTAMO Y EMISIONES DE DEUDA.

En el plazo máximo de un mes desde que se suscriba, cancele o modifique, una operación de préstamo, crédito o emisiones de deuda, en todas sus modalidades, los avales y garantías prestados en cualquier clase de crédito, las operaciones de arrendamiento financiero, así como cualesquiera otras que afecten a la posición financiera futura, concertadas por las Corporaciones Locales o sus entidades dependientes incluidas, se comunicará al Ministerio de Hacienda y Función Pública las condiciones de la operación y su cuadro de amortización.

Además, antes del 31 de marzo de cada año, el Interventor local deberá certificar y comunicar la variación neta de activos financieros a cierre del ejercicio anterior en términos de contabilidad nacional.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública mantiene una Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales (CIR Local) a la que, a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, se debe suministrar toda esta información.

#### LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMISIÓN DE INFORMACIÓN.

Sin perjuicio de la posible responsabilidad personal que corresponda, el incumplimiento de las obligaciones de remisión de información que exige la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tanto en lo referido a los plazos establecidos, al correcto contenido e idoneidad de los datos requeridos o al modo de envío, dará lugar a un requerimiento de cumplimiento.

El requerimiento de cumplimiento indicará el plazo, no superior a quince días naturales, para atender la obligación incumplida con apercibimiento de que transcurrido el mencionado plazo se procederá a dar publicidad al incumplimiento y a la adopción de las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20 de la Ley Orgánica 2/2012.

En todo caso, el artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, califica de infracción muy grave el incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.

## 12. PREGUNTAS SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

1. La liquidación presupuestaria de un Ayuntamiento en el ejercicio X presenta las siguientes cifras:

- Capacidad de financiación (Superávit): 2.000 €.
- Remanente de Tesorería para gastos generales: 25.000 €.
- Deuda financiera: 3.000 € (que no supera el 110% de sus ingresos corrientes liquidados).
- Saldo de la cuenta 413 a la finalización del año X: 500 €.
- Superávit estimado en la liquidación del presupuesto del año X+1: 1.000 €.
- Margen de cumplimiento de la regla de gasto en la liquidación del presupuesto del año X+1: 900 €.
- Su período medio de pago a proveedores no supera los 30 días.

¿Cómo debe actuar a fin de dar cumplimiento a la Ley Orgánica 2/2012 en cuanto al destino de su superávit presupuestario? ¿Tendrá que destinarlo obligatoriamente a amortizar deuda?

Como el superávit (2.000 €) es menor que la deuda financiera (3.000 €), en el ejercicio X+1 deberá destinar 2.000 € de su Remanente de Tesorería a financiar un crédito extraordinario (o un suplemento de crédito) en el capítulo 9 de gastos, para efectuar una amortización extraordinaria de deuda. El importe restante del Remanente de Tesorería (23.000 €) se podrá utilizar para otras finalidades, previa modificación presupuestaria, y siempre que no supere la cifra de 900 euros de gasto no financiero, ya que en otro caso se incumpliría la regla de gasto.

No obstante, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, como el Ayuntamiento presenta simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y Remanente de Tesorería positivo para gastos generales, y su volumen total de capital vivo no supera el 110% de los ingresos corrientes liquidados en el año X, podrá destinar el importe del superávit, en este orden:

a) 500 euros, a atender las obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto del ejercicio X (saldo de la cuenta 413).

b) 1.000 euros, a financiar inversiones financieramente sostenibles (el período medio de pago a proveedores no debe superar los 30 días en el momento de iniciar el expediente para la ejecución de estas inversiones), ya que, si bien no computan en regla de gasto, estos gastos no financieros afectan al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (el superávit estimado en la liquidación del presupuesto del año X+1 es precisamente de 1.000 euros).

c) 500 euros, que restan del superávit, a amortizar deuda.

La cantidad restante de Remanente de Tesorería (23.000 €) no se puede utilizar para gastos no financieros, ya que el Ayuntamiento no dispone de más capacidad de financiación.

2. Los gastos que se financian con recursos afectados, ¿se pueden deducir del gasto computable a efectos del cumplimiento de la regla de gasto?

Únicamente se excluyen del gasto computable los que estén financiados con ingresos procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas. No se excluyen los gastos financiados con ayudas de entidades privadas o con préstamos.

3. Un Ayuntamiento obtiene una subvención de la Comunidad Autónoma para financiar el 80% del coste de una inversión (capítulo 6 de gastos), que ejecuta en dos anualidades en la forma siguiente:

	Año 1	Año 2
Inversión ejecutada	400.000 €	600.000 €
Subvención recibida	400.000 €	400.000 €

¿Cómo ajustará su gasto computable a efectos de la regla de gasto en cada uno de los dos años?

En el año 1, de los 400.000 euros ejecutados, un 80% estaban financiados con la subvención de otra Administración Pública, por lo que se minorará el gasto computable en 320.000 euros. En el año 2 el ajuste será de 480.000 euros (el 80% de los 600.000 euros de gasto no financiero ejecutado).

4. ¿Qué cambios normativos permiten a un Ayuntamiento incrementar el límite máximo de su gasto computable en la regla de gasto?

Únicamente los que supongan aumentos permanentes de recaudación en la Entidad local que los acuerde.

Se entiende por cambio normativo las variaciones en los elementos de la obligación tributaria, tales como alteraciones en los tipos impositivos, definición de nuevos hechos imposables, actualización de las bases, modificaciones en las deducciones y desgravaciones impositivas o en la regulación de exenciones. El efecto positivo en el límite del gasto únicamente se aplica en el ejercicio en el que tenga impacto la modificación.

A título de ejemplo, en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, según el criterio de la Intervención General de la Administración del Estado, se consideran cambios normativos permanentes las revisiones catastrales y la actualización de valores catastrales mediante coeficientes que acuerden las leyes de presupuestos generales al amparo del artículo 32.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. No se consideran cambios normativos los procedimientos de regularización catastral.

5. Si el presupuesto se liquida con necesidad de financiación por haber financiado una modificación presupuestaria, para realizar una inversión, con Remanente de Tesorería para gastos generales, ¿es necesario aprobar un Plan Económico Financiero?

Siempre que en la liquidación presupuestaria se incumpla alguna de las tres reglas fiscales será necesario aprobar un Plan Económico Financiero. Ahora bien, si la causa del incumplimiento ha sido exclusivamente por haber financiado necesidades no permanentes con ahorro procedente de ejercicios anteriores (Remanente de Tesorería para gastos generales), no se requiere adoptar medidas estructurales.

6. Si se incumple la regla de gasto en la liquidación presupuestaria, y se requiere aprobar un Plan Económico Financiero, ¿se puede destinar el superávit a financiar inversiones financieramente sostenibles en el ejercicio siguiente?

La necesidad de aprobar un Plan Económico Financiero por incumplimiento de la regla de gasto es independiente del destino que deba darse al superávit presupuestario.

Si el presupuesto del ejercicio anterior se ha liquidado con capacidad de financiación (superávit), el endeudamiento no supera el 110% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, y dispone de remanente de tesorería positivo para gastos generales (en los términos de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012), se podrá destinar el importe del superávit (o, si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos generales), en primer lugar a atender las obligaciones de ejercicios anteriores contabilizadas en la cuenta 413, y si queda todavía saldo positivo, a financiar inversiones financieramente sostenible, siempre que con estas inversiones no se prevea que se incumplirá el objetivo de estabilidad presupuestaria en el



ejercicio en el que se realizan. Se exige además que el período medio de pago a los proveedores de la Corporación Local no supere el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad, que actualmente es de 30 días.

*7. ¿Se pueden incluir en el presupuesto créditos iniciales para ejecutar inversiones financieramente sostenibles, de forma que estos créditos no se incluyan en el gasto computable a los efectos del cumplimiento de la regla de gasto?*

No. Únicamente tendrán esa consideración las inversiones que, cumpliendo todos los requisitos que establece la disposición adicional decimo-sexta del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se hayan financiado con el Remanente de Tesorería para gastos generales en los términos de la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012. En consecuencia no puede tratarse de créditos iniciales.

*8. La Diputación Provincial destina el superávit obtenido en la liquidación de su presupuesto del año X a financiar un plan de inversiones financieramente sostenibles, que los Ayuntamientos de la provincia deberán ejecutar en el año X+1. El gasto que finalmente ejecuten los beneficiarios, ¿cómo afecta al cumplimiento de la regla de gasto y del objetivo de estabilidad de ambas entidades?*

En relación con la regla de gasto, la Diputación Provincial deducirá de su gasto computable el importe que reconozca y liquide a los Ayuntamientos (capítulo 7 de gastos) por la aplicación de su superávit a inversiones financieramente sostenibles, tal y como señala la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012; los Ayuntamientos ajustarán a la baja su gasto computable en la regla de gasto, por la parte del gasto ejecutado financiado con fondos procedentes de la Diputación Provincial (ajuste por «gasto no financiero financiado con fondos finalistas procedentes de otras Administraciones Públicas»).

Respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad, para los Ayuntamientos el efecto es neutro ya que se compensa el ingreso no financiero que obtienen (capítulo 7 de ingresos) con el gasto no financiero que ejecutan (capítulo 6 de gastos); sin embargo, para la Diputación Provincial tiene un efecto negativo, ya que se está financiando un gasto no financiero (capítulo 7 de gastos) con remanente de tesorería, es decir, con un ingreso financiero (capítulo 8 de ingresos).

*9. ¿Qué consecuencias tiene para un Ayuntamiento incumplir un Plan Económico Financiero?*

Los planes económico-financieros deben permitir, en el año en el que se aprueban y en el siguiente (en los dos años), el cumplimiento de los objetivos de la Ley Orgánica 2/2012: estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.

En caso de incumplimiento del plan en el primer año, el Ayuntamiento deberá aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Este acuerdo no podrá ser revocado durante el ejercicio presupuestario en el que se apruebe o hasta la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo establecido.

Si el incumplimiento se produce en el segundo año de vigencia del plan, el Ayuntamiento deberá aprobar un nuevo plan en el que se incluya, entre las medidas a adoptar, la no disponibilidad de créditos en los mismos términos ya señalados.

Asimismo, el Ministerio de Hacienda y Función Pública podrá obligar al Ayuntamiento a que efectúe un depósito con intereses en el Banco de España (equivalente al 2,8 % de los ingresos no financieros de su presupuesto), que será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos, pero que, en caso de persistir el incumplimiento, podría convertirse en multa coercitiva.

*10. ¿Para qué gastos se puede utilizar el Fondo de Contingencia? ¿Los gastos se aplican directamente a la aplicación presupuestaria prevista en el capítulo 5 del estado de gastos?*

Debe tratarse de necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales, para las que no exista crédito presupuestario o el previsto sea insuficiente. Es decir:

- Que, a través de la planificación presupuestaria anual, no haya sido posible anticiparse a su eventual contingencia.
- Que no pueda demorarse su atención al ejercicio siguiente.
- Que no corresponda su determinación al libre arbitrio de la autoridad local competente, sino que tenga su origen en una obligación legal y válidamente contraída en el ejercicio de las competencias de la Corporación Local.

Estos nuevos gastos no se contabilizarán en la aplicación presupuestaria correspondiente al Fondo de Contingencia, sino que esta dotación se utilizará para financiar el crédito extraordinario o, en su caso, el suplemento de crédito que se requiera, en función de la naturaleza económica y por programas de la necesidad a satisfacer, al que se aplicarán esos gastos.





## **CAPÍTULO 18**

### **CONTROL INTERNO Y RENDICIÓN DE CUENTAS**



## **18. El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, contabilidad y rendición de cuentas**

*Rosario Labaila Sancho*

*Interventora del Servicio Cuarto Espacio*

### **SUMARIO**

- I. Control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria de las Entidades Locales.
  1. Concepto y régimen jurídico del control interno.
  2. Estatuto jurídico del personal controlador.
  3. Función interventora de los gastos e ingresos de las Entidades Locales.
  4. Control financiero.
  5. Régimen simplificado de control interno.
- II. La contabilidad de las Entidades Locales.
  1. Concepto y fines. Régimen jurídico.
  2. Función pública reservada.
  3. Rendición de cuentas.
- III. Preguntas habituales sobre control interno.

### **I. CONTROL Y FISCALIZACIÓN INTERNA DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES**

#### **1. CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTROL INTERNO.**

##### **1.1. Control interno: Concepto, ámbito de aplicación y formas de ejercicio**

En este contexto el control interno puede ser definido como una función pública por la que se comprueba que una actividad coincide con los parámetros fijados previamente para determinar la corrección de la misma, función pública que es desarrollada por un órgano que pertenece a la organización de la entidad controlada, a diferencia del control externo que es desarrollado por un órgano no perteneciente a dicha organización.

En esta exposición vamos a referirnos al control interno en las entidades locales para conocer sobre que entidades se aplica, sobre qué actuaciones y con qué finalidad.

En el ámbito subjetivo de aplicación del control interno de conformidad con el artículo 213 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) se incluyen las propias Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles de ellas dependientes, sin embargo el artículo 2 del Real Decreto 124/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local ( RCI), amplía de forma importante el ámbito de aplicación de la ley, ya que el control interno será ejercido sobre la totalidad de las entidades del sector público local integrando este a estos efectos:

1. La propia entidad local (municipio, provincia, isla, mancomunidad, comarca y área metropolitana).
2. Los organismos autónomos locales.
3. Las entidades públicas empresariales.
4. Las sociedades mercantiles dependientes.
5. Las fundaciones del sector público dependientes.
6. Los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación mayoritaria se efectúe desde el Presupuesto de la entidad local.
7. Los consorcios adscritos conforme a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público.
8. Las entidades con o sin personalidad jurídica con participación mayoritaria o total con cargo al presupuesto de la entidad local.

En cuanto a las formas de ejercicio del control interno se distinguen la función interventora y el control financiero, y este a su vez tiene dos modalidades: control permanente y auditoría pública, incluyendo ambas el control de eficacia.

En la siguiente tabla se muestra el ámbito subjetivo, objetivo, finalidad y modalidades de estas dos formas de ejercicio del control interno:

Formas de ejercicio	Función interventora	Control financiero
Ámbito subjetivo de aplicación	Entidad local, Organismos autónomos, Consorcios, cuando el régimen de control de la administración pública a la que estén adscritos lo establezca	Sector público local
Ámbito objetivo y finalidad	Controlar los actos, cualquiera que sea su calificación, que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso	Verificar el funcionamiento de los servicios en el aspecto económico financiero para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que los rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia, y por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.
<b>Modalidades</b>		
Control permanente, incluye Control de Eficacia		Auditoría, incluye Control de Eficacia

Veremos a lo largo de esta exposición como la función interventora puede ejercerse en régimen ordinario, de forma plena o en régimen especial, de forma limitada de requisitos básicos y también destacaremos como el control interno puede ejercerse acogiéndose a un régimen simplificado para entidades de pequeña dimensión, que se va a caracterizar por la exclusión de la obligación de ejercer el control financiero, con ciertas excepciones.

### 1.2 Régimen jurídico del control interno

A diferencia de lo que ha sucedido en la Administración General del Estado, que ha contado como un completo marco normativo regulador del control interno, en la administración local existía una notable carencia normativa en esta materia. El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales tan solo dedicaba diez artículos al control interno en el Capítulo IV del Título VI dedicado al Control y Fiscalización. En materia de control financiero de subvenciones por aplicación de la Disposición Adicional 14ª de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones se contaba con la regulación prevista en el Título III de esta ley.

El Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 12 de mayo de 2017 y cuya entrada en vigor se producirá el 1 de julio de 2018 ha venido a llenar el vacío normativo persiguiendo como señala en su Introducción una doble función, por un lado, desarrollar las previsiones incorporadas en el TRLHL a raíz de la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y por otro, una función con proyección innovadora que busca incorporar reglas, técnicas y procedimientos de auditoría que se traduzcan en mejoras sustanciales en el ejercicio del control interno en las entidades locales, homogeneizándolos con el resto del sector público.

El régimen jurídico del control interno de las entidades locales está integrado por las siguientes normas:

- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- La Ley 38/2003, de 17 de diciembre, general de subvenciones, en lo relativo al control financiero de estas.
- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.
- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

— Resolución de 2 de junio de 2008, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30-5-2008, por el que se da aplicación a la previsión de los arts. 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria.

Así como el conjunto de normas sobre control financiero y de auditoría de la IGAE a cuya aplicación se remite el Real Decreto 424/2017, destacando las siguientes:

- Resolución de 1 de septiembre de 1998 del Interventor General de la Administración del Estado por la que se ordena la publicación de la resolución que aprueba las normas de auditoría del sector público.
- Norma Técnica para la evaluación de la calidad en las auditorías y actuaciones de control financiero de 23 de noviembre de 1999.
- Instrucción de 11 de junio de 2002, sobre organización de los papeles de trabajo en las auditorías y actuaciones de control financiero.
- Resolución de 21 de noviembre de 2002 de la Interventora General del Estado por la que se establece el obligado cumplimiento de la Norma Técnica sobre los informes adicionales al de auditoría de cuentas emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado.
- Norma Técnica sobre evaluación de la importancia relativa en las auditorías de cuentas realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado de 11 de abril de 2007.
- Norma Técnica sobre colaboración con auditores privados en la realización de auditorías públicas de 11 de abril de 2007.
- Resolución de la IGAE, por la que se aprueba la norma técnica de informe de recomendaciones de control interno e informe adicional al de auditoría de cuentas.

## 2. ESTATUTO JURÍDICO DEL PERSONAL CONTROLADOR

El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria es una función pública necesaria en todas las entidades locales cuya responsabilidad administrativa está reservada a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, en particular, a los funcionarios pertenecientes a las subescalas de Intervención Tesorería y de Secretaría-Intervención, de conformidad con lo establecido en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. El régimen jurídico de estos funcionarios se encuentra

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

En el Capítulo II del Título I del Real Decreto 424/2017 se ha procedido a completar el régimen jurídico del personal titular de los órganos de control, hasta ahora en el artículo 222 del TRLHL tan solo se recogían las facultades de este personal, facultades que el reglamento desarrolla en su artículo 6 y es este reglamento el que como novedad va a regular también los deberes de este personal en su artículo 5, así como en otras disposiciones.

### 2.1. Deberes del personal controlador

En primer lugar el artículo 5 del Real Decreto 424/2017 establece que los funcionarios que ejercen la función de control interno deben guardar el deber de sigilo con relación a los asuntos que conozcan en desempeño de sus funciones, de forma que los datos, informes o antecedentes que obtengan en el ejercicio de las mismas solo podrán ser utilizados para los fines propios del control o para formular la correspondiente denuncia de hechos que puedan constituir infracciones administrativas o supuestos de responsabilidad contable o penal. Deber de sigilo que no constituye ninguna novedad ni es exclusivo de este personal pues está previsto como un deber de todos los empleados públicos en el código de conducta regulado en los artículos 52 y siguientes del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

En segundo lugar se regula lo que puede denominarse el deber de denuncia así cuando en la práctica de un control el órgano interventor actuante aprecie que los hechos acreditados o comprobados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales lo pondrá en conocimiento del órgano competente, de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito, las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitarán por el procedimiento ordinario aplicable, sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas conozca, en el ámbito de sus competencias, de aquellos hechos que hayan originado menoscabo de fondos públicos. Al respecto señalar que el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal ya establece la obligación de denunciar a los que por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieren noticia de algún delito público y el artículo 408 del Código Penal tipifica como delito reforzando con la sanción penal el incumplimiento de esta obligación, al establecer que *La autoridad o funcionario público que faltando a la obligación de su cargo, dejare intencionadamente de promover la persecución de los delitos de que tenga noticia o de sus responsables, incurrirá en la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.*

2. En el caso de hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de las previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que no siendo constitutivas de delito afecten a presuntos responsables comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada ley, dará traslado de las actuaciones al órgano competente, sin perjuicio de poner los hechos en conocimiento del Tribunal de Cuentas por si procediese, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable. Los órganos competentes en este caso están regulados en el artículo 31 de la Ley 19/2013, siendo competente para la incoación e instrucción del procedimiento en el caso de las infracciones cometidas por el personal al servicio de las entidades los órganos que tengan atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de estas entidades y para sancionar el Pleno de la Junta de Gobierno de la Entidad Local de que se trate, así lo señala literalmente la norma siendo este un órgano inexistente.

3. En los restantes casos, se estará con carácter general a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y en la Ley 7/1988, del 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Conviene recordar que no existe un regulación específica de las denuncias que se pueden plantear, en general, ante el Tribunal de Cuentas siendo la alusión más expresa la que menciona el artículo 116 de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local, dicho precepto al regular la tramitación de las cuentas anuales y en especial la posibilidad de formular contra las mismas reclamaciones, reparos u observaciones añade. *«Todo ello sin perjuicio de que pueda denunciarse ante el Tribunal de Cuentas la existencia de irregularidades en la gestión económica y en las cuentas aprobadas»*. Tampoco hay que olvidar que solo puede iniciarse un procedimiento de responsabilidad contable cuando existen indicios de alcance, definido en el artículo 72 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Por último, en el artículo 5 se establece el deber de facilitar el acceso a los informes de control en aquellos casos en los que legalmente proceda. En defecto de previsión legal, la solicitud de los mismos deberá dirigirse directamente al gestor directo de la actividad económico-financiera controlada y por tanto será el gestor quien tome la decisión sobre el acceso a esta información. Este deber se ha de poner en relación con la previsión del artículo 4.4 del Real Decreto 424/2017 que establece dos obligaciones que corresponden al órgano interventor dar cuenta a los órganos de gestión controlados de los resultados más relevantes de las comprobaciones efectuadas y recomendar las actuaciones que resulten aconsejables y también dar cuenta al Pleno de los resultados que por su especial trascendencia considere adecuado elevar al mismo.

En la Disposición Final 3.<sup>a</sup> de este reglamento se establece un deber de formación ya que los funcionarios responsables del control interno deberán seguir los cursos y realizar las actividades de formación continuada necesarias para asegurar un nivel suficientemente elevado de conocimientos teóricos, cualificaciones y valores profesionales.

### 2.2 Facultades del personal controlador

En lo que respecta a las facultades del personal controlador el artículo 222 del TRLHL establece: *«Los funcionarios que tengan a su cargo la función interventora así como los que se designen para llevar a efecto los controles financiero y de eficacia, ejercerán su función con plena independencia y podrán recabar cuantos antecedentes consideren necesarios, efectuar el examen y comprobación de los libros, cuentas y documentos que consideren precisos, verificar arqueos y recuentos y solicitar de quien corresponda, cuando la naturaleza del acto, documento o expediente que deba ser intervenido lo requiera, los informes técnicos y asesoramientos que estimen necesarios»*.

A este respecto hay que destacar que al regular los principios del ejercicio del control interno en el artículo 4 del Real Decreto 424/2017 reitera la plena autonomía del órgano interventor respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión sea objeto de control, señalando que los funcionarios que ejerzan esta función tendrán plena independencia funcional respecto de los titulares de las entidades controladas.

El citado precepto reglamentario también señala que el órgano interventor dispondrá de un modelo de control eficaz y para ello la entidad deberá habilitar los medios necesarios y suficientes. En aras a reforzar la autonomía y eficacia de los órganos de control se prevé la posibilidad de formalizar convenios con la Intervención General del Estado, previo informe del órgano interventor para la realización de actuaciones de apoyo.

Estas facultades han sido objeto de desarrollo reglamentario como se ha indicado anteriormente en el artículo 6 del RD 424/2017 regulando el deber de colaboración con el personal controlador, y sus facultades de solicitar asesoramiento, de la defensa jurídica y de revisión de los sistemas informáticos de gestión.

Respecto al deber de colaboración con el personal encargado de ejercer la función de control se regula en una doble vertiente interna y externa.

Por un lado, se establece el deber que incumbe al resto de la organización de la entidad controlada de prestar la debida colaboración y apoyo al interventor y por otro lado, se establece la obligación de cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada no perteneciente a la entidad controlada de proporcionar, previo requerimiento del órgano interventor, toda clase de datos, informes o antecedentes deducidos directamente de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas con trascendencia para las actuaciones de control que desarrolle.



En lo que se refiere a la facultad de asesoramiento hay que distinguir la posibilidad de recabar directamente, sin mediación del Presidente de la entidad, los asesoramientos jurídicos y los informes técnicos necesarios así como los antecedentes y documentos precisos para el ejercicio de sus funciones de control interno, con independencia del medio que los soporte cuando la naturaleza del expediente así lo requiera de la posibilidad de recabar asesoramiento e informes de los Servicios de Asistencia Municipal y de los órganos competentes de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares y Comunidades Autónomas Uniprovinciales que si requiere la mediación del Presidente de la entidad.

Dentro de la facultad de asesoramiento el órgano interventor de la Entidad Local podrá solicitar el asesoramiento de la Intervención General de la Administración del Estado en el marco de los Convenios que se puedan suscribir de conformidad con lo previsto en la Disposición adicional séptima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Convenios cuyo régimen jurídico ha sido establecido en la Disposición Adicional Cuarta del Reglamento de control interno.

Se reconoce que las Entidades Locales deben garantizar y adoptar las medidas necesarias para proporcionar defensa jurídica y protección del personal controlador en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia de su participación en actuaciones de control interno.

Por último, se regula la facultad de los funcionarios actuantes en el control financiero de revisar los sistemas informáticos de gestión que sean precisos para llevar a cabo sus funciones de control.

### **3. FUNCIÓN INTERVENTORA DE LOS GASTOS E INGRESOS DE LAS ENTIDADES LOCALES.**

#### **3.1 Fases, contenido y modalidades de la función interventora.**

*«La función interventora es una manifestación concreta de la más amplia noción de control de la actividad económica, caracterizada y delimitada por centrarse en el análisis de la legalidad de la actuación examinada correspondiendo la valoración de otros aspectos a otras formas de control».* (Informe IGAE de 20 de mayo de 1985).

Esta función se va a caracterizar además de por ser un control de legalidad por su carácter previo y preventivo, es decir, tiene lugar antes de que se produzca la actuación examinada.

El ejercicio de esta función comprende las siguientes fases con su respectivo contenido:

1. Fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos, dispongan o comprometan gastos y acuerden movimientos de fondos y valores. Es la facultad de examinar antes de que se dicte la correspondiente resolución todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores con el fin de asegurar su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso, sin atender a cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones fiscalizadas.

2. Intervención del reconocimiento de las obligaciones e intervención de la comprobación material de la inversión. Es la facultad para comprobar antes de que se dicte la correspondiente resolución que las obligaciones se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado la prestación.

3. Intervención formal de la ordenación del pago. Es la facultad para verificar la correcta expedición de órdenes de pago.

4. Intervención material del pago. Es la facultad para verificar que dicho pago se ha dispuesto por órgano competente y se realiza en favor del receptor y por el importe establecido.

La función interventora se ejerce en dos modalidades de intervención formal y material. La primera consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción de acuerdos mediante el examen de los documentos preceptivos que deban ser incorporados al expediente y en la segunda se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

#### **3.2 Función interventora sobre los derechos e ingresos**

A la función interventora sobre los derechos e ingresos se refieren los artículos 219.4 y 216.1 del TRLHL señalando el primero de ellos que: *Las entidades locales podrán determinar, mediante acuerdo del Pleno, la sustitución de la fiscalización previa de derechos por la inherente a la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría y el segundo que cuando la disconformidad se refiera al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de las entidades locales o sus organismos autónomos, la oposición se formalizará en nota de reparo que, en ningún caso, suspenderá la tramitación del expediente.*

El Real Decreto 424/2017 dedica tan solo el artículo 9 a la función interventora sobre los derechos, reiterando las previsiones de la ley de haciendas locales, con alguna precisión terminológica.

La única novedad en esta materia es que el reglamento viene a introducir la previsión específica de que esta sustitución de la fiscalización por la toma de razón en contabilidad del derecho no alcanzará en ningún caso a los actos de ordenación y pago material derivados de devoluciones de ingresos indebidos, como ya contemplaba el artículo 148.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y en mi opinión debía hacerse aplicando supletoriamente la norma estatal porque aún tratándose de operaciones aplicadas al presupuesto de ingresos implican salida, material o en formalización, de fondos.

En materia de control interno sobre los derechos e ingresos públicos resulta destacable que mientras que la fiscalización del gasto ha sido y es objeto de una atención continuada, en la fiscalización del ingreso se ha puesto siempre un menor énfasis. En el análisis de las causas de este déficit de «preocupación» por el control del ingreso puede situarse, como ha quedado evidenciado al reseñar el marco normativo local, la escasa atención normativa sobre este control así las normas reguladoras de la Hacienda Pública no solo en el ámbito local sino en general dedican muy pocos preceptos a la regulación del control de los ingresos.

Se alega para ello la distinta eficacia que las leyes de presupuestos o los presupuestos locales despliegan sobre los gastos y sobre los ingresos, mientras que los créditos presupuestarios en las entidades territoriales tienen carácter limitativo y vinculante en sus aspectos cuantitativo, cualitativo y temporal los ingresos son simplemente meras previsiones. También se alega la distinta naturaleza de las potestades administrativas que son regladas en relación a los ingresos y discrecionales en lo que a los gastos se refiere. Por último, se alude a la heterogeneidad tanto material como formal de los ingresos de las administraciones frente al carácter homogéneo de los gastos, así mientras todo gasto debe ir precedido de un procedimiento previo y del oportuno expediente que permite su control, los derechos presentan modalidades muy diferentes y tras la generalización de formas de gestión como las autoliquidaciones en el ámbito tributario, son ingresados sin que previamente estén contabilizados ni haya expediente documental alguno.

En conclusión, puede afirmarse que existe una mayor facilidad para efectuar el control del gasto, debido al carácter limitativo del gasto y a que le precede un procedimiento.

Sin embargo, pueden esgrimirse argumentos muy sólidos a favor del control de los ingresos porque a pesar del distinto carácter presupuestario del gasto y del ingreso es obvia la interconexión entre ambos estados del Presupuesto, en la medida que uno financia al otro, lo que debe llevar a considerar ambos controles igual de importantes. Resultando muy interesante más que el control sobre el ingreso en sí, la evaluación del grado de eficacia de los órganos y entes públicos que gestionen ingresos públicos y de la eficiencia con se gestionan los medios puestos a su disposición.

Al resultar frecuente en las entidades locales efectuar la sustitución de la fiscalización de los ingresos por su toma de razón en contabilidad mediante acuerdo plenario específico o en las normas de fiscalización incluidas en las bases de ejecución del presupuesto, el control de los ingresos se va a desarrollar en el ámbito del control financiero lo que será abordado posteriormente.

En el caso de Entidades Locales podemos articular un modelo de control posterior de los ingresos tomando como referencia la Circular 2/1993, de 3 de marzo de la IGAE, por la que se establece el ejercicio del control posterior de derechos e ingresos previstos en el artículo 95.6 de la Ley General Presupuestaria, circular ya derogada pero que puede resultar muy útil en la planificación del control financiero sobre los ingresos.

Respecto a la toma de razón contable recordaremos como es definida en las instrucciones de contabilidad, es una diligencia estampada en un documento (ya sea el propio justificante de la operación o un documento contable específico) certificada por el responsable de la contabilidad, acreditativa, como mínimo de la fecha, el número de asiento y el importe con que dicho documento hubiese quedado registrado individualmente. La instrucción prevé que cuando la operación contable es registrada a partir de datos contenidos en soportes electrónicos, informáticos o telemáticos la diligencia se sustituirá por los oportunos procesos de validación en el sistema contable, mediante los cuales dichas operaciones queden referenciadas en relación con las anotaciones contables que se hayan producido.

Para finalizar este punto destacaremos que el Reglamento no aborda los extremos a comprobar en la fiscalización previa de los actos de ordenación y pago material de las devoluciones de ingresos indebidos, de manera específica al ser los mismos que deben ser objeto de comprobación en la intervención de la ordenación del pago y en la intervención del pago material en materia de gastos con las debidas adaptaciones previstas en los artículos 21 y 22 del Real Decreto y que serán expuestos en el estudio de la función interventora sobre los pagos.

### 3.3 Función interventora sobre los gastos y pagos

Como hemos destacado en el análisis de la función interventora sobre los derechos e ingresos la normativa sobre control interno y especialmente, la reguladora de la función interventora centra su atención de un modo intenso sobre los gastos, por las razones expuestas anteriormente.

La función interventora sobre los gastos y pagos está regulada en los artículos 214 a 219 del TRLHL con las excepciones indicadas que se refieren a la función interventora sobre los ingresos y en el Capítulo III del Título II del RD 424/2017, integrado por 19 preceptos.

La función interventora puede realizarse en régimen de fiscalización e intervención plena previa o en régimen de fiscalización limitada previa de requisitos básicos o combinando ambas según el tipo de gastos.

En la fiscalización e intervención plena previa deben evaluarse todos los extremos o requisitos que tanto la legalidad presupuestaria como la referida al sector material de la actuación deben cumplirse para poder afirmar que dicha actuación es conforme al ordenamiento jurídico mientras que en la fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos deben evaluarse únicamente los extremos o requisitos de legalidad que previamente se han establecido.

Analizaremos en este epígrafe, en primer lugar, los aspectos generales de índole formal de la función interventora previa plena para después analizar las fases que la integran, incluyendo en otro epígrafe las especialidades propias del régimen especial de limitada previa de requisitos básicos.

#### 3.3.1 Aspectos formales: expediente completo y plazos

Dentro de los aspectos de índole formal nos referiremos al momento y al plazo para el ejercicio de esta función, una de las características más destacables de la función interventora es su carácter previo, su ejercicio tiene lugar en el momento en que se está en disposición de que se adopte acuerdo por órgano competente.

Ese momento es aquel en el que el expediente administrativo está completo, incorporados todos los justificantes e informes preceptivos, y así con carácter original debe ser remitido al órgano interventor.

Es importante destacar a estos efectos el concepto de expediente de la legislación sobre procedimiento administrativo pues no resulta infrecuente someter a fiscalización elementos que no lo son. Así el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla y dicho precepto aclara que no formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) en el artículo 164 también recoge una definición de expediente en similares términos.

Aunque expresamente no se señala en el artículo 10 RD 424/2017 en ese expediente original y completo debe constar un elemento esencial para la emisión de la opinión fiscal por parte del órgano interventor y es la propuesta de resolución que se pretende adoptar así lo exige en el caso de las entidades locales el artículo 175 del ROF.

Los plazos para la emisión de este informe no difieren de los plazos regulados por las normas de procedimiento, siendo el plazo general de 10 días hábiles y de 5 días hábiles en los supuestos de declaración de urgencia en la tramitación del expediente o cuando se haya establecido la fiscalización previa limitada de requisitos básicos. Estos plazos se computarán desde el día siguiente a la fecha de recepción del expediente original y completo y se suspenderán cuando el órgano interventor haga uso de su facultad de solicitar asesoramiento y no podrán ser reducidos por las normas que sobre control interno aprueben las entidades locales.

Recordemos que la función interventora en materia de gastos está integrada por un conjunto de fases que son la fiscalización previa de la aprobación o autorización de gastos y de la disposición o compromiso de gasto, la intervención previa del reconocimiento de la obligación, la intervención formal del pago y la intervención material del pago.

Antes de analizar cada una de estas fases de esta función, que coinciden con las fases de gestión presupuestaria y los extremos que el órgano interventor verificará en cada una de ellas, conviene realizar un breve apunte sobre el certificado de existencia de crédito o emisión del documento contable RC, que también emite el órgano interventor o el titular de la contabilidad en los municipios de gran población pero que no es manifestación de la función interventora sino un acto de gestión contable, cuya expedición por el órgano interventor no condiciona el sentido de las futuras actuaciones de control. Este certificado servirá al órgano interventor para la comprobación en el ejercicio de la fiscalización de la existencia de crédito, así como sobre su adecuación y suficiencia.

#### 3.3.2 Fiscalización previa sobre la autorización y disposición de gastos

La fiscalización previa se desarrolla sobre todos los actos de los órganos de la entidad local y de sus organismos autónomos por los que se aprueba la realización de un gastos, estando incluidos los actos resolutorios de recursos administrativos y los convenios y actos de naturaleza análoga que tengan contenido económico.

Los extremos a comprobar son el cumplimiento de los trámites y requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico para realizar el gasto de que se trate, verificándose tanto los extremos de legalidad presupuestaria como los correspondientes a la legalidad material de las fases de ejecución del presupuesto de gastos correspondientes a la autorización y disposición del crédito presupuestario.

Sobre cuáles son las disposiciones cuya aplicación hay que comprobar el TRLHL, al igual que la LGP no establece limitación alguna, se verificará el cumplimiento de las normas a las que se ha de ajustar cada acto de gestión de fondos públicos. A este respecto, la IGAE en su Informe de 23 de septiembre de 1996 puso de manifiesto: «*En la fiscalización previa se comprueba la adecuación de la resolución que se va a dictar a la legalidad en su conjunto, no solo de la legislación presupuestaria. Para determinar las disposiciones que resulten aplicables a cada caso concreto debe atenderse al contenido y naturaleza del acto administrativo que se va a dictar.*».

Los extremos de legalidad presupuestaria son comunes en todo tipo de expedientes de ejecución de gastos, existencia de crédito y adecuación del mismo, ejecutividad de la financiación, cumplimiento de los requisitos de los gastos plurianuales, competencia del órgano que va a dictar la resolución así como verificación de la evaluación que dicho gasto va a representar para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ( Art. 7.3 LOEPSF), mientras que los extremos de legalidad material dependerán de ámbito concreto al que corresponda el expediente: contratación administrativa, contratación patrimonial, selección de recursos humanos, subvenciones, responsabilidad patrimonial, etc., habrá que analizar lo que cada legislación establece para que la ejecución del gasto público sea válida y conforme al ordenamiento jurídico.

En otro apartado analizaremos que gastos se encuentran exentos de fiscalización previa, y por tanto el órgano interventor no emite opinión respecto al cumplimiento de la legalidad con carácter previo en las fases de autorización y disposición del gasto.

### 3.3.3 Intervención previa sobre el reconocimiento de la obligación y comprobación material de la inversión

La segunda de las fases de la función interventora es la intervención previa al reconocimiento de la obligación o liquidación del gasto, en la que se va a incardinar la comprobación material de la inversión.

El elemento más relevante de esta fase es que debe quedar documentalmente acreditado, comprobación formal, y materialmente comprobado que se ha producido la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos de autorización y disposición del gasto.

Los extremos que deben verificarse son:

—Que las obligaciones responden a gastos aprobados y, en su caso, fiscalizados favorablemente, salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación deban realizarse simultáneamente.

—Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En todo caso, en la documentación deberá constar: 1.º Identificación del acreedor. 2.º Importe exacto de la obligación. 3.º Las prestaciones, servicios u otras causas de las que derive la obligación del pago.

—Que se ha comprobado materialmente, cuando proceda, la efectiva y conforme realización de la obra, servicio, suministro o gasto, y que ha sido realizada en su caso dicha comprobación.

A este respecto hay que señalar que uno de los aspectos que hasta el RD 424/2017 no estaban desarrollados en el ámbito local es la función interventora en la fase de intervención de la comprobación material de la inversión.

Se ha regulado en el artículo 20 del RCI procede la comprobación material mediante la concurrencia del órgano interventor al acto de recepción de obras, servicios y suministros en todos los expedientes de contratación, a excepción de los contratos menores, de conformidad con lo dispuesto en la D. A. 3.ª de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, ley que deroga antes de su entrada en vigor, lo previsto en este reglamento, que establecía esa exigencia para las inversiones cuando su importe sin IVA, fuera igual o superior a 50.000,00 euros.

Los órganos gestores están obligados a solicitar en estos casos la asistencia del órgano interventor con una antelación de veinte días a la fecha de recepción prevista. El órgano interventor puede delegar su asistencia y ser asesorado cuando sea necesaria la posesión de conocimientos técnicos para efectuar la comprobación material así como acordar comprobaciones materiales durante la ejecución de los contratos cuando existan circunstancias que así lo aconsejen.

Este acto de recepción se reflejará en un acta suscrita por todos los intervinientes en el mismo donde podrán dejar constancia de sus opiniones.

Cuando no se preceptiva la intervención de la comprobación material esta se justificará con un acta de conformidad firmada por quienes participaron en la misma o con una certificación del Jefe del centro o dependencia a quien corresponda recibir o aceptar el contrato donde expresamente se hará constar que la prestación recibida cumple con las condiciones previamente establecidas.

### 3.3.4 Intervención formal del pago

En la fase de intervención formal del pago se someten a control todos los actos de ordenación de pagos con cargo a la tesorería de la entidad ya sean derivados de la ejecución de acuerdos de reconocimiento de obligaciones ya lo sean de acuerdos de devolución de ingresos indebidos como hemos señalado anteriormente al referirnos a la función interventora sobre los ingresos.

En esta fase se verificará la competencia del órgano que ordena el pago, que el orden de pago se ajusta al acto de reconocimiento de la obligación, o en su caso, del derecho a la devolución de ingresos y que el orden de pago se acomoda al plan de disposición de fondos y si existen retenciones judiciales o compensación de deudas se verificarán los acuerdos de minoración.

### 3.3.5 Intervención material del pago

En la fase de intervención material del pago se verificará la competencia para la realización del pago, la correcta identidad del perceptor y el importe debidamente reconocido.

A esta fase se someten no solo el cumplimiento de las obligaciones de la tesorería sino también la situación de fondos a disposición de cajeros y agente y los movimientos de fondos y valores entre las cuentas de la tesorería.

## 3.4 Informes de la función interventora: forma y efectos. Tramitación

Analizaremos en este apartado los informes en los que manifiesta su opinión el órgano interventor como resultado de la fiscalización de derechos y gastos e intervención de gastos y pagos.

Los informes del órgano interventor pueden ser favorables o de conformidad cuando en su opinión el expediente cumple los requisitos de legalidad que son objeto de comprobación en cada fase de ejecución del presupuesto de gastos y desfavorables o de reparo cuando en su opinión existen incumplimientos de los requisitos de legalidad que son objeto de comprobación en la citadas fases.

### 3.4.1 Informes del órgano interventor en materia de ingresos

En el caso de los Ingresos, si la fiscalización previa en el reconocimiento de los derechos no ha sido objeto de sustitución por la toma de razón en contabilidad los informes desfavorables o de reparo se incluirían en el expediente, no teniendo en ningún caso efecto suspensivo.

Tampoco en la intervención previa de los acuerdos de ordenación de devolución de ingresos indebidos y de su ejecución material cuya fiscalización previa no puede ser sustituida por la toma de razón en contabilidad los informes de reparo tendrán efecto suspensivo.

### 3.4.2 Informes del órgano interventor en materia de gastos

#### 3.4.2.1 Informes de conformidad.

Cuando como resultado de las comprobaciones efectuadas la opinión es de conformidad, es decir, el órgano interventor concluye que el expediente se ajusta a la legalidad, no es necesario la emisión de un informe al respecto siendo suficiente la emisión de una diligencia firmada sin necesidad de motivar, bastaría con insertar en la propuesta de resolución la expresión «FISCALIZADO Y CONFORME», fecha y firma.

En el caso de que la conformidad se refiera a las comprobaciones efectuadas en la intervención formal del pago la conformidad se hará constar mediante diligencia firmada en el documento que contiene la orden de pago y en la intervención material del pago, dicha conformidad se manifestará firmando los documentos que autoricen la salida de los fondos y valores.

A este respecto señalar que el órgano interventor tiene la condición de disponente de las cajas y cuentas de titularidad municipal con carácter general, autorizando con su firma junto a la del ordenador de los pagos y a la del tesorero la salida y movimientos de fondos.

#### 3.4.2.2 Informes de reparo.

Si la opinión del órgano interventor es desfavorable respecto al fondo o la forma de los actos, documentos o expedientes examinados debe formular su informe de reparo por escrito y motivando con razonamientos fundados en las normas en las que se apoye el criterio sustentado incluyendo la totalidad de las objeciones observadas en el expediente.

Respecto a los efectos de los reparos el artículo 216.2 del TRLHL prevé que cuando la disconformidad afecta a la disposición de gastos, reconociendo de la obligación u ordenación de pagos el reparo suspende la tramitación del expediente hasta que este sea solventado bien por la subsanación de las deficiencias observadas o bien, en el caso de no aceptación del reparo, por la resolución del procedimiento de resolución de discrepancias, sin embargo el artículo 12.2 del RD 424/2017 extiende el efecto suspensivo a la aprobación de gastos o fase de autorización. ¿Puede el reglamento extender este efecto suspensivo del reparo a la fase de autorización del gasto? En realidad, en este punto al incluir esta fase de ejecución presupuestaria no hace sino equipar el efecto del reparo en el ámbito local y en el estatal, en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria el efecto suspensivo se produce en todas las fases ya que el artículo 154 de esta ley se prevé la suspensión en la tramitación del expediente tanto en la fiscalización como en la intervención sin distinguir entre las distintas fases de ejecución presupuestaria.

Este efecto suspensivo está inexorablemente ligado al carácter previo y preventivo de la función interventora, ya que a diferencia del control financiero tanto interno como externo que se efectúa a posteriori una vez por tanto que el incumplimiento, en su caso, ha tenido lugar, la función interventora trata de prevenir que se produzca el incumplimiento del ordenamiento jurídico.

El efecto suspensivo solo se produce cuando el reparo esté fundado en alguno de estos motivos previstos en el artículo 216.2 del TRLHL:

- a) Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el presupuesto no sea adecuado.
- b) Cuando no hubieran sido fiscalizados los actos que dieron origen a las órdenes de pago.
- c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales.
- d) Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

El Real Decreto 424/2017 viene a concretar en su artículo 12.3 cuando procederá la formulación de reparo suspensivo en el supuesto de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, es decir, desarrolla que requisitos son esenciales:

- a) Cuando el gasto se proponga a un órgano que carezca de competencia para su aprobación.
- b) Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación o no se acredite suficientemente el derecho de su preceptor.
- c) Cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, o cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos a la Tesorería de la Entidad Local o a un tercero.

El Pleno de la Corporación, previo informe del órgano interventor, puede aprobar otros requisitos o trámites adicionales, que también tendrán la consideración de esenciales.

#### 3.4.2.3 Informe favorable con salvedades

Si los defectos observados en el expediente derivasen del incumplimiento de requisitos o trámites que no sean los considerados esenciales ni el resto de los incluidos en el artículo 216.2 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, Intervención puede emitir informe favorable, pero la eficacia del acto quedará condicionada a la subsanación de dichos defectos con anterioridad a la aprobación del expediente. En este caso el órgano gestor remitirá al interventor la documentación justificativa de haberse subsanado dichos defectos. Si no lo hiciera se considerará formulado el correspondiente reparo sin perjuicio de que el órgano gestor puede iniciar el expediente para su resolución.

#### 3.4.2.4 Tramitación del informe de reparo. procedimiento de resolución de discrepancias.

Emitido un informe de reparo con efecto suspensivo en la tramitación del expediente el órgano interventor lo dirigirá al órgano gestor, si este acepta el reparo debe proceder a subsanar las deficiencias observadas y remitir de nuevo las actuaciones al órgano interventor, en el plazo de quince días. Si no lo acepta se iniciará el expediente de resolución de discrepancias, regulado en el artículo 15 del RD 424/2017 ya que la opinión del interventor no prevalece sobre la de los órganos de gestión.

Por lo que los informes de ambos órganos serán tenidos en cuenta para el conocimiento de las discrepancias.

El órgano gestor que no acepte el reparo planteará al Presidente de la entidad una discrepancia en el plazo de quince días desde la recepción de este, que deberá ser motivada por escrito con cita de los preceptos legales en los que sustente su criterio.

La resolución de discrepancias en la entidad local será competencia del Pleno cuando se basen en la insuficiencia o inadecuación de créditos y cuando se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia y en el resto de los casos del Alcalde, siendo esta competencia indelegable en ambos casos.

En el caso de los Organismo Autónomos y otros organismos públicos en los que se realice la función interventora, los consorcios en algunos supuestos, la discrepancia se planteará a través de su Presidente para su inclusión en punto independiente del orden del día de la correspondiente sesión plenaria, por lo que se atribuye en ese caso la competencia para su resolución en todo caso al Pleno de la entidad local de la que dependen o estén adscritos.

Resuelta la discrepancia se podrá continuar con la tramitación del expediente, dejando constancia, en todo caso, de la adecuación al criterio fijado en la resolución correspondiente o, en su caso, a la motivación para la no aplicación de los criterios establecidos por el órgano de control.

El plazo para la resolución de la discrepancia debe recaer en el plazo de quince días y tendrá naturaleza ejecutiva.

#### 3.4.2.5 Informe del órgano de control de la administración que tiene atribuida la tutela financiera sobre las entidades locales.

La Ley 27/2013, 27 diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local introduce la posibilidad de que el Presidente de la Entidad Local eleve esta resolución de las discrepancias al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, posibilidad que el reglamento extiende también al Pleno a través de la Presidencia de la entidad.

En la Comunidad Autónoma de Aragón que tiene atribuida estatutariamente la tutela financiera sobre las entidades locales, el Presidente de la entidad local en caso de hacer uso de esta facultad debe remitir propuesta motivada de resolución de la discrepancia concretando los extremos acerca de los cuales solicita valoración y junto al expediente completo a la Intervención General de la Comunidad Autónoma. Cuando el Presidente o el Pleno hagan uso de esta facultad deberán comunicarlo al órgano interventor y demás partes interesadas.

La Intervención General de la Comunidad Autónoma sin perjuicio de su facultad para recabar los informes o dictámenes que sean necesarios a efectos de emitir informe, deberá informar sobre las cuestiones planteadas, en el plazo de un mes desde la solicitud por parte del Presidente siempre que se cuente con el expediente completo. Este plazo se interrumpirá en el caso de que sea necesario solicitar aclaraciones o informes para la resolución de la discrepancia.

#### 3.4.2.6 Dación de cuenta de los reparos y remisión a los órganos de control externo.

Con ocasión de la dación de cuenta de la liquidación del Presupuesto, el órgano interventor debe elevar al Pleno el informe anual de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, o, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado informe, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice, debiendo diferenciar de forma clara y concisa, el carácter suspensivo o no de los reparos efectuados.

La dación de cuenta de ese informe será un asunto que constituirá un punto independiente del orden del día de la sesión plenaria. El Presidente de la Corporación puede presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación.

Una vez informado el Pleno de la Entidad Local, con ocasión de la cuenta general, el órgano interventor remitirá anualmente, al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano de control externo autonómico correspondiente, todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, en su caso, a la opinión del órgano competente de la Administración que ostente la tutela al que se haya solicitado informe así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, debiendo acompañarse a la citada documentación, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación Local .

### 3.5 Exención de la fiscalización previa

Aunque la función interventora es un instrumento de control de legalidad caracterizado por su carácter interno, preventivo y omnicompreensivo, extendiendo su ejercicio a todos los actos de contenido económico. Este carácter omnicompreensivo tiene sus excepciones así el artículo 219.1 del TRLHL exime de la fiscalización previa determinados gastos.

Están exentos de fiscalización previa, por tanto, de la fiscalización de las fases de autorización y de disposición del gasto los siguientes gastos:

- a) Los gastos de material no inventariable.
- b) Los contratos menores.
- c) Los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez fiscalizado el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones.
- d) Los gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

En el ámbito estatal existen más supuestos de exención de fiscalización previa como las subvenciones de asignación nominativa además de que el límite de los gastos menores es 5.000,00 euros.

En cualquier caso, hay que reiterar que el alcance de esta exención se refiere única y exclusivamente a la fiscalización previa y por tanto, no alcanza a la intervención previa del reconocimiento de la obligación, de la orden de pago y del pago material, con la especialidad propia del pago por Anticipo de Caja Fija y será en estas fases cuando el interventor podrá informar lo que proceda sin entrar en los extremos exentos de fiscalización previa que serán objeto de control financiero.

### 3.6 Régimen especial de función interventora limitada previa de requisitos básicos

Como indicaba anteriormente el ejercicio de la función interventora previa puede desarrollarse de forma plena mediante la comprobación de todos y cada uno de los extremos de legalidad que afecten a la aprobación de actos de gestión económica o de forma limitada mediante la comprobación de algunos de estos extremos, los llamados requisitos básicos y completando esta actuación con un control posterior, mediante control financiero.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 219.2 del TRLHL y el artículo 13 del Real Decreto 424/2017, la competencia para aprobar este régimen de función interventora le corresponde al Pleno, a propuesta del Presidente y previo informe del órgano interventor.

Cuando se establece este régimen deben comprobarse obligatoriamente los siguientes extremos:

- a) La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza de gasto u obligación que se proponga contraer.

Respecto a este elemento añade el reglamento que en los casos en los que el crédito presupuestario dé cobertura a gastos con financiación afectada se comprobará que los recursos que los financian son ejecutivos, acreditándose con la existencia de documentos fehacientes que acrediten su efectividad y que se entenderá que el crédito es adecuado cuando financie obligaciones a contraer o nacidas y no prescritas a cargo a la tesorería de la Entidad Local que cumplan los requisitos de los artículos 172 y 176 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

En los casos en que se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el artículo 174 del TRLHL.

- b) Que las obligaciones o gasto se generan por órgano competente.

El reglamento en este requisito señala que en todo caso se comprobará la competencia del órgano de contratación o concedente de la subvención cuando dicho órgano no tenga atribuida la facultad para la aprobación de los gastos de que se trate.

- c) Aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del presidente.

Este extremo es el que ha venido a ser objeto de un mayor desarrollo por parte del reglamento, ya que a estos efectos, con independencia de que el Pleno haya dictado o no acuerdo de señalar otros requisitos, se considerarán, en todo caso, trascendentes en el proceso de gestión los extremos fijados



en el Acuerdo del Consejo de Ministros, vigente en cada momento, con respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos, en aquellos supuestos que sean de aplicación a las Entidades Locales, que deberán comprobarse en todos los tipos de gasto que comprende.

Actualmente resultan de aplicación el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios.

Adicionalmente, el Pleno de la Corporación, previo informe del órgano interventor, podrá aprobar otros requisitos o trámites adicionales que también tendrán la consideración de esenciales. En la determinación de estos extremos se atenderá especialmente a aquellos requisitos contemplados en la normativa reguladora para asegurar la objetividad, la transparencia, la no discriminación y la igualdad de trato en las actuaciones públicas.

El reglamento contempla la convivencia en una misma entidad de ambos regímenes de función interventora plena para aquellos tipos de gastos para lo que no se haya acordado el régimen de requisitos básicos así como para los gastos de cuantía indeterminada y limitada de requisitos básicos para el resto.

#### CONTROL FINANCIERO COMPLEMENTO OBLIGATORIO EN EL CASO DE FISCALIZACIÓN E INTERVENCIÓN PREVIA LIMITADA

Las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización e intervención limitada deben ser objeto de otra plena con posterioridad, ejercida sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos. El reglamento actualiza en este punto la terminología para situar estas actuaciones de control pleno posterior en el marco de las actuaciones de control financiero.

Los órganos de control interno que realicen las fiscalizaciones con posterioridad deberán emitir informe escrito en el que hagan constar cuantas observaciones y conclusiones se deduzcan de ellas. Estos informes se remitirán al Pleno con las observaciones que hubieran efectuado los órganos gestores.

#### INFORMES EN EL RÉGIMEN DE FISCALIZACIÓN E INTERVENCIÓN LIMITADA PREVIA DE REQUISITOS BÁSICOS

En cuanto a los informes del órgano de control en el ejercicio de la fiscalización e intervención limitada previa el artículo 14 del reglamento establece que en caso de que se incumplan los requisitos básicos objeto de control se emitirá informe de reparo con los mismos requisitos de forma y efectos que en el régimen de función interventora plena.

Tanto en los informes de reparo como en los informes de conformidad el órgano interventor podrá formular las observaciones complementarias que considere convenientes, sin que las mismas tengan, en ningún caso, efectos suspensivos en la tramitación de los expedientes. Respecto a estas observaciones no procederá el planteamiento de discrepancia.

### 3.7 Omisión de la función interventora

La omisión de la función interventora es uno de los aspectos que hasta el RD 424/2017 no estaban desarrollados en el ámbito local. Se reguló en la Ley 28/2014, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley 1/2002, de 6 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y se recogió en el artículo 28.

Este precepto se está refiriendo a la figura conocida en el ámbito local como reconocimiento extrajudicial de créditos.

Por primera vez, el reconocimiento extrajudicial de créditos al que aluden tanto artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril como el artículo 50.12 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales para atribuir la competencia de aprobación al Pleno va a contar con una regulación material en el ámbito local en el Reglamento de control interno.

Pasaremos a analizar cómo es abordada la regulación de este procedimiento y sus informes:

**Suspensión de la tramitación:** cuando la función interventora siendo preceptiva se hubiera omitido no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva esta omisión. En los casos de que la omisión de la fiscalización previa se refiera a las obligaciones o gastos cuya competencia sea de Pleno, el Presidente de la Entidad Local deberá someter a decisión del Pleno si continúa el procedimiento y las demás actuaciones que, en su caso, procedan.

#### INFORME DE INTERVENCIÓN EN CASO DE OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA

**Emisión de Informe de Intervención:** cuando el órgano interventor al conocer de un expediente observa la omisión de la función interventora en las fases anteriores debe manifestarlo a la autoridad que hubiera iniciado aquel y emitir simultáneamente su opinión respecto de la propuesta en un informe, a fin de que, uniendo este al resto de las actuaciones el Presidente de la Entidad Local pueda decidir si continúa el procedimiento o no y demás actuaciones que en su caso, procedan.

Este informe no tiene naturaleza de fiscalización y será incluido en los informes anuales que el órgano interventor debe elevar al Pleno y remitir al Tribunal de Cuentas respecto a las resoluciones y acuerdos adoptados contra su criterio.

El contenido de este informe debe reflejar, como mínimo, los siguientes extremos:

- Descripción detallada del gasto, con inclusión de todos los datos necesarios para su identificación, haciendo constar, al menos, el órgano gestor, el objeto del gasto, el importe, la naturaleza jurídica, la fecha de realización, el concepto presupuestario y ejercicio económico al que se imputa.
- Exposición de los incumplimientos normativos que, a juicio del interventor informante, se produjeron en el momento en que se adoptó el acto con omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa, enunciando expresamente los preceptos legales infringidos.
- Constatación de que las prestaciones se han llevado a cabo efectivamente y de que su precio se ajusta al precio de mercado, para lo cual se tendrán en cuenta las valoraciones y justificantes aportados por el órgano gestor, que habrá de recabar los asesoramientos o informes técnicos que resulten precisos a tal fin.
- Comprobación de que existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para satisfacer el importe del gasto.
- Posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de estas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, por lo que, por razones de economía procesal, solo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone.

El acuerdo favorable del Presidente, del Pleno o de la Junta de Gobierno Local no eximirá de la exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar. La necesidad de abonar los gastos al acreedor en virtud de la prohibición del enriquecimiento injusto no sana las responsabilidades



administrativas, penales o contables que en las que, en su caso, hubiera podido incurrir el responsable que ha acordado la realización del gasto incumpliendo el procedimiento establecido al efecto.

De la opinión manifestada por el órgano interventor en este informe respecto al alcance y gravedad de las irregularidades constatadas en el expediente podemos deducir que existen dos procedimientos diferenciados para reconocer extrajudicialmente créditos, en función de que las irregularidades puedan calificarse como nulidad de pleno derecho o no.

Cuando las irregularidades no sean constitutivas de nulidad de pleno derecho, una vez que se dispone de crédito y se ha constatado la realidad de la prestación a precios de mercado, procede someter el reconocimiento extrajudicial al Pleno de la Corporación.

Cuando las irregularidades sean constitutivas de nulidad de pleno derecho, de acuerdo con los más recientes pronunciamientos jurisdiccionales y de órganos de control externo como la Cámara de Cuentas de Aragón antes del reconocimiento extrajudicial se debe primero tramitar el procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos previsto en la normativa de procedimiento administrativo (artículos 47.1 y 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Por último recordar que en el artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno se tipifica como infracción muy grave en su letra d) *La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando esta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.*

#### 4. CONTROL FINANCIERO

El control financiero está regulado en los artículos 220 y 221 del TRLHL y en el Título III del Real Decreto 424/2017, en esta modalidad de control interno es donde se producen las novedades más importantes del texto reglamentario debido al inexistente desarrollo del mismo en el ámbito local.

##### 4.1 Ámbito de aplicación y formas de ejercicio

El control financiero se va a desarrollar en las entidades locales, sus organismos autónomos y a diferencia de la función interventora también en las sociedades mercantiles dependientes y su objeto es comprobar el funcionamiento en el aspecto económico financiero de los servicios así queda expresado en el TRLHL. Sin embargo, el Reglamento además de extender la función interventora sobre los consorcios adscritos extiende el control financiero a todo el sector público local, definido a estos efectos en el artículo 2.2 del Reglamento.

El reglamento en términos no coincidentes con la previsión del TRLHL expresa que el control financiero tiene dos formas de ejercicio, el control permanente y la auditoría pública, en ambas está incluido el control de eficacia.

##### 4.1.1 Control permanente

El control permanente se ejercerá sobre la entidad local y sobre los organismos públicos en los que se aplica la función interventora para comprobar de forma continua que el funcionamiento de la actividad económico financiera se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera con el fin de mejorar la gestión en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental.

Comprende dos tipos de actuaciones las de control planificado, es decir, aquellas que anualmente se incluyan en el Plan Anual de Control Financiero y las actuaciones que el ordenamiento jurídico atribuye al órgano interventor.

Este segundo tipo de actuaciones son entre otras:

1. El control de subvenciones y ayudas públicas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
2. El informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de estos y de la prórroga presupuestaria.
3. La emisión de informe previo a la concertación o modificación de las operaciones de crédito.
4. La emisión de informe previo a la aprobación de la liquidación del Presupuesto.
5. La emisión de informes, dictámenes y propuestas que en materia económico-financiera o presupuestaria le hayan sido solicitadas por la presidencia, por un tercio de los Concejales o Diputados o cuando se trate de materias para las que legalmente se exija una mayoría especial, así como el dictamen sobre la procedencia de la implantación de nuevos Servicios o la reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera y estabilidad presupuestaria de las respectivas propuestas.

6. Emitir los informes y certificados en materia económico-financiera y presupuestaria y su remisión a los órganos que establezca su normativa específica.

Aquí se encuentran todos los informes a emitir en materia de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y regla de gasto previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

##### 4.1.2 Auditoría pública: concepto, modalidades y actuaciones

La auditoría pública consiste en la verificación, a posteriori y de forma sistemática, de la actividad del sector público local mediante procedimientos de revisión selectivos regulados en las normas de auditoría e instrucciones de la Intervención General del Estado.

Las modalidades son la auditoría de cuentas, la auditoría de cumplimiento y la auditoría operativa.

La auditoría de cuentas tiene por objeto la verificación relativa a si las cuentas anuales representan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad y, en su caso, la ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas y principios contables y presupuestarios que le son de aplicación y contienen la información necesaria para su interpretación y comprensión adecuada.

El órgano interventor de la Entidad Local realizará anualmente la auditoría de las cuentas anuales de:

- Los organismos autónomos locales.
- Las entidades públicas empresariales locales.
- Las fundaciones del sector público local obligadas a auditarse por su normativa específica.
- Los fondos y los consorcios a los que se refiere el artículo 2.2 de este Reglamento.
- Las sociedades mercantiles y las fundaciones del sector público local no sometidas a la obligación de auditarse que se hubieran incluido en el plan anual de auditorías.

Estas auditorías de cuentas se realizarán sobre las cuentas anuales cuyo ejercicio contable se cierre a partir de 1 de enero de 2019, conforme establece la disposición transitoria única del Real Decreto de control interno.

La auditoría de cumplimiento y la auditoría operativa se ejercen en las entidades sector público local no sometidas a control permanente, es decir, en aquellas entidades en las que no se ejerce la función interventora, con el fin último de mejorar la gestión del sector público local en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental.

La auditoría de cumplimiento tiene como objeto la verificación de que los actos, operaciones y procedimientos de gestión económico-financiera se han desarrollado de conformidad con las normas que les son de aplicación. Por tanto, es una actuación de control de legalidad.

La auditoría operativa tiene como objeto el examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública, con el objeto de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de la buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquellas.

Asimismo, el control financiero incluirá el control de eficacia que consistirá en verificar el grado de cumplimiento de los objetivos programados, del coste y rendimiento de los servicios de conformidad con los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.

#### **4.2 La planificación en el control financiero**

Una de las características del control financiero junto a su carácter posterior, sistemático y selectivo, ya que se realiza con carácter general sobre una muestra, es que no se trata de un control improvisado sino que debe ser objeto de una adecuada planificación que se plasmará en el Plan Anual de Control Financiero, regulado en el artículo 31 del Reglamento.

Este Plan recogerá las actuaciones de control permanente y de auditoría pública a realizar en el ejercicio, las derivadas de una obligación legal y las seleccionadas sobre la base de un análisis de riesgos consistente con los objetivos que se pretenden conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles.

El concepto de riesgo es uno de los elementos clave en esta labor de planificación. El riesgo, señala el Reglamento, debe ser entendido como la posibilidad de que se produzcan hechos o circunstancias en la gestión, sometida a control, susceptibles de generar incumplimientos de la normativa aplicable, falta de fiabilidad de la información financiera, inadecuada protección de los activos o falta de eficacia y eficiencia en la gestión.

La primera tarea a realizar para el diseño de las actuaciones de control es la identificación de los riesgos y la segunda será su evaluación para estimar la importancia del riesgo, utilizando tanto criterios cuantitativos como cualitativos, y también se atenderá a la conveniencia de seleccionar controles con regularidad y rotación, evitando tanto repetir controles en actividades económico-financieras calificadas sin riesgo como que se generen debilidades precisamente por la ausencia reiterada de control.

Identificados los riesgos y evaluados el órgano interventor elaborará el Plan de Control Financiero, que se remitirá al Pleno de la entidad a efectos informativos.

El Plan Anual del Control Financiero deberá asegurar, conjuntamente con el ejercicio de la función interventora, al menos, un control efectivo del ochenta% del presupuesto general consolidado que en el transcurso de tres ejercicios consecutivos y en base a un análisis previo de riesgos, deberá haber alcanzado el cien por cien de dicho presupuesto.

#### **4.3 Actuaciones de control permanente**

El control permanente se realiza de forma continuada y sistemática sobre el análisis de de operaciones seleccionadas que permita obtener una evidencia suficiente pertinente y válida e incluye las siguientes actuaciones:

- a) Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora.
- b) Seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados.
- c) Comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería.
- d) Las actuaciones previstas en las normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica del sector público local atribuidas al órgano interventor.
- e) Análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquellas.
- f) En la Entidad Local, verificar, mediante técnicas de auditoría, que los datos e información con trascendencia económica proporcionados por los órganos gestores como soporte de la información contable, reflejan razonablemente el resultado las operaciones derivadas de su actividad económico-financiera.

#### **4.4 Actuaciones de auditoría pública**

En primer lugar, resulta destacable la remisión a las normas de auditoría del sector público aprobadas por la Intervención General del Estado y a sus normas técnicas en cuanto al ejercicio de las auditorías en el sector público local para asegurar la calidad y homogeneidad de los trabajos de auditoría pública.

Por tanto el régimen jurídico de la auditoría pública en el sector público local se contempla por remisión expresa del reglamento por las normas estatales señaladas en el epígrafe dedicado al régimen jurídico del control interno.

Las actuaciones que se pueden desarrollar para la aplicación de los procedimientos de auditoría son:

- a) Examinar cuantos documentos y antecedentes de cualquier clase afecten directa o indirectamente a la gestión económico financiera del órgano, organismo o ente auditado.
- b) Requerir cuanta información y documentación se considere necesaria para el ejercicio de la auditoría.
- c) Solicitar la información fiscal y la información de Seguridad Social de los órganos, organismos y entidades públicas que se considere relevante a los efectos de la realización de la auditoría.
- d) Solicitar de los terceros relacionados con el servicio, órgano, organismo o entidad auditada información sobre operaciones realizadas por el mismo, sobre los saldos contables generados por estas y sobre los costes, cuando esté previsto expresamente en el contrato el acceso de la administración a los mismos o exista un acuerdo al respecto con el tercero. Las solicitudes se efectuarán a través de la entidad auditada salvo que el órgano de control considere que existen razones que aconsejan la solicitud directa de información.
- e) Verificar la seguridad y fiabilidad de los sistemas informáticos que soportan la información económico-financiera y contable.

- f) Efectuar las comprobaciones materiales de cualquier clase de activos de los entes auditados, a cuyo fin los auditores tendrán libre acceso a los mismos.
- g) Solicitar los asesoramientos y dictámenes jurídicos y técnicos que sean necesarios.
- h) Cuantas otras actuaciones se consideren necesarias para obtener evidencia en la que soportar las conclusiones.

#### **4.5 Colaboración externa, pública o privada, en el control financiero**

Para la ejecución de las funciones de control financiero, en la modalidad de auditoría pública a propuesta del órgano interventor y en caso de insuficiencia de medios, mediante los oportunos Convenios o contratos, podrán colaborar con las Entidades Locales otros órganos públicos o firmas privadas de auditoría tal y como establece el artículo 34 del Reglamento. Las firmas de auditoría privadas podrán ser contratadas por la Entidad local para colaborar con el órgano interventor debiendo ajustarse a las instrucciones dictadas por este.

En el ejercicio de sus funciones de control el órgano interventor podrá acceder a los papeles de trabajo y a los documentos soporte que hayan servido de base a cualquier informe de auditoría del sector público local realizado por auditores privados, esta facultad se reconoce en la Disposición Adicional 6ª del Reglamento.

En relación a esta colaboración debemos hacer hincapié en el carácter de función pública del control financiero, función pública por ley reservada a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional de las subescalas indicadas anteriormente y por ello recordar que existen pronunciamientos tanto judiciales como del Tribunal de Cuentas que enfatizan esta cuestión. Así a modo de ejemplo citar la Sentencia de 31 de mayo de 1999 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que anula un acuerdo municipal por el que se encarga a una empresa la realización de una auditoría sobre la gestión municipal declarando que: «...Así pues, si en virtud de la transcrita normativa vienen perfectamente establecidos y regulados los cauces para la fiscalización tanto interna como externa, no existe justificación alguna para atribuir la misma a órgano o persona distinta de los preceptivamente señalados, generando con ello incluso unos gastos innecesario» y el Tribunal de Cuentas en su informe «Fiscalización de los contratos de asistencia técnica para la realización de auditorías en las entidades locales, ejercicios 2004, 2005 y 2006» concluye: «El ejercicio de la función de control sobre la gestión económico-financiera y las cuentas del sector público, en sus diferentes modalidades en las que cabe incluir la técnica de la auditoría, tanto en cuanto control interno como control externo, está expresamente encomendado en nuestro ordenamiento jurídico a Instituciones u Órganos públicos, resultando excepcional la participación de la empresa privada.

*Salvo que estas actuaciones de la empresa privada den satisfacción a lo previsto en la Ley 19/1988, 12 de julio, de Auditoría de Cuentas u otra normativa específica, los resultados que pudieran derivarse del cumplimiento de los contratos de colaboración suscritos, previa justificación fundamentada de su necesidad, estarán sometidos al control y aceptación de las Instituciones y Órganos públicos responsables del control de las cuentas y de la gestión pública, sin que los informes que pudieran haber emitido alcancen el carácter formal de informes de auditoría elaborados en cumplimiento de la citada ley y los efectos atribuidos a los mismos sin que la circunstancia de que estos informes vengan rubricados por auditores inscritos en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas, sea suficiente para otorgarles dicho carácter».*

#### **4.6 Informes de control financiero**

Para concluir con el desarrollo del control financiero resulta imprescindible referirnos a los informes en los que se va a poner de manifiesto el resultado de las actuaciones de control financiero.

En cuanto a la forma y contenido de los informes que recojan los resultados del control permanente y de cada una de las auditorías señalar que se realizarán en soporte escrito y en ellos se expondrá de forma clara, objetivo y ponderada los hechos comprobados, las conclusiones obtenidas y en su caso las recomendaciones y también las deficiencias que deban ser subsanadas mediante una actuación correctora inmediata lo que deberá verificarse en la siguiente actuación de control.

La estructura, contenido y tramitación se ajustará a las normas de control financiero de la Intervención General del Estado.

##### **4.6.1 Estructura básica tipo informe control financiero**

La estructura básica de un informe anual de control financiero y contenido sería:

- INTRODUCCIÓN: Se identificará la intervención que emite el informe y el Plan en cuya ejecución se ha realizado el control.
- En el informe definitivo se hará mención de la tramitación del informe.
- CONSIDERACIONES GENERALES: Referencia breve a las características de la actividad que es objeto de control.
- OBJETIVOS Y ALCANCE: Se indicarán los objetivos del control y los aspectos de la gestión que son de análisis ; las limitaciones al alcance y su trascendencia para el cumplimiento de los objetivos.
- RESULTADOS DEL TRABAJO se indicarán los resultados del control reflejando los hechos constatados, se indicarán circunstancias, debilidades, deficiencias o incumplimientos que se hayan observado proporcionando la información necesaria para valorar adecuadamente su importancia cuantitativa o cualitativa. Se debe efectuar el seguimiento de aquellas que el órgano gestor haya decidido adoptar como consecuencia de las conclusiones y recomendaciones que sobre esa misma actuación se hubieren formulado en informes anteriores.

—CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Se destacarán los aspectos más significativos de los resultados obtenidos, valorando su relevancia cuantitativa o cualitativa así como los efectos que de los mismos se pueden derivar.

Se propondrán las medidas a adoptar para corregir debilidades y defectos puestos de manifiesto.

Al informe definitivo se unirán como anexos las ALEGACIONES DEL ÓRGANO CONTROLADO y las OBSERVACIONES A LAS ALEGACIONES.

ANEXO I: ALEGACIONES.

Las alegaciones y el escrito de remisión del órgano gestor.

Se podrán omitir las alegaciones cuando de ellas se deduzca que no existen discrepancias con el contenido del informe o se modifique este incorporando todos los argumentos expuestos en las alegaciones. Si no se adjuntan las observaciones debe indicarse el motivo en el apartado de observaciones.

Si transcurrido el plazo para alegaciones estas no se han recibido se indicará en el apartado de Introducción.

ANEXO II. OBSERVACIONES.

Cuando a la vista de las alegaciones recibidas se considere necesario modificar el informe provisional o efectuar alguna matización a los hechos puestos de manifiesto o a las conclusiones o a las recomendaciones o no comparta el contenido de las alegaciones se acompañará este anexo al informe definitivo en el que de forma concisa y motivada se expondrá la opinión del órgano de control y las modificaciones introducidas en el informe.

Debe ser firmado por el correspondiente interventor.

#### 4.6.2 Tramitación del informe de control financiero

En cuanto a la tramitación del informe de control financiero destacar que se emite un primer informe de carácter provisional, que debe remitirse al titular de la gestión controlada para que en un plazo de 15 días formalice por escrito las alegaciones que estime por convenientes.

Sobre la base del informe provisional se formulará el informe definitivo teniendo en cuenta las alegaciones recibidas.

#### 4.6.3 Remisión de los informes de control financiero.

Los informes definitivos de control financiero son remitidos al órgano gestor directo de la actividad económico financiera y al Presidente de la entidad local y por conducto de este al Pleno para su conocimiento. El análisis de este informe debe constituir un punto independiente en el orden del día de la sesión plenaria en que se trate.

Si se advierte que los hechos comprobados pudieran ser susceptibles de una infracción administrativa o pueden dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales se pondrán en conocimiento de los órganos previstos en el artículo 5.2 del Reglamento, señalados al referirnos a los deberes del personal controlador.

Adicionalmente, se concreta la obligatoriedad de publicar en las sedes electrónicas corporativas, los informes de las auditorías de cuentas anuales junto a la información contable, conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y también se establece la obligación de remisión a la Intervención General del Estado para su integración en el registro de cuentas anuales del sector público.

#### 4.6.4 Informe resumen y plan de acción

Dos novedades importantes que introduce el Reglamento de Control Interno son las relativas al Informe Resumen y Plan de acción.

La primera se refiere a la elaboración con carácter anual de un informe resumen sobre los resultados más significativos del control interno, tanto del ejercicio de la función interventora como del control financiero en el momento de aprobación de la cuentas anuales, también debe referirse a la corrección de las debilidades puestas de manifiesto en informes anteriores.

Este informe tiene que remitirse al Pleno y a la Intervención General del Estado en el primer cuatrimestre del año respecto al ejercicio anterior y se ajustará en cuanto a su contenido, estructura y formato a las instrucciones que dicte la Intervención General del Estado.

La otra novedad se refiere a la obligación de formalizar un Plan de Acción que incumbe al Presidente de la entidad local con el conjunto de medidas que han de adoptarse para subsanar debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos que se hayan manifestado en el informe resumen, tanto en la Corporación como en sus entidades dependientes o adscritas.

El plazo para su elaboración es de tres meses desde la remisión al Pleno del informe resumen y en cuanto a su contenido el reglamento prevé que junto a las medidas de corrección debe fijarse el responsable de implementarlas y el calendario de las actuaciones a realizar.

El interventor debe informar dicho plan para valorar la adecuación de las medidas para solventar las deficiencias y también informará sobre la corrección de las debilidades para que el Pleno pueda efectuar un seguimiento periódico de las medidas correctoras implantadas.

## 5. RÉGIMEN SIMPLIFICADO DE CONTROL INTERNO

Como señala la Introducción del Real Decreto 424/2017 y de gran importancia en nuestra provincia, en el desarrollo reglamentario del control interno no se ha querido desconocer la especial heterogeneidad de la entidades que integran el sector público local, principalmente en el ámbito municipal.

Por ello, al igual que sucede con el régimen contable local, se ha establecido un régimen de control simplificado para aquellos municipios que cuenten con una menor dimensión en su actividad económico financiera y que podrían encontrarse, en principio, en peores condiciones para sumir el régimen de control general, por falta de medios personales y materiales.

Los elementos más relevantes de este régimen son:

1. Las entidades que pueden aplicarlo son las incluidas en el ámbito de aplicación del modelo simplificado de contabilidad local, con independencia de que no hayan optado por su aplicación.

En dicho ámbito conforme a la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, están incluidos:

—Los municipios cuyo presupuesto no exceda de 300.000 euros, así como aquellos cuyo presupuesto supere este importe pero no exceda de 3.000.000 de euros y cuya población no supere 5.000 habitantes.

—Las demás entidades locales siempre que su presupuesto no exceda de 3.000.000 de euros.

—Los organismos autónomos dependientes de las entidades locales contempladas en los apartados anteriores.

2. La aplicación de este régimen de control es potestativo debiendo expresamente la entidad decidir su aplicación. No se establece ni procedimiento ni órgano competente para adoptar este acuerdo, en mi opinión, puede defenderse que al igual que sucede con la implantación del régimen especial de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos correspondería al Pleno a propuesta de la Presidencia y previo informe del órgano interventor. No obstante, la Intervención General del Estado ha considerado que la decisión le corresponde exclusivamente al Interventor local.

3. Las entidades locales acogidas a este régimen pueden ejercer la función interventora tanto con carácter pleno como limitado no siendo obligatoria la función de control financiero,

Esta exclusión tiene dos excepciones:

a) La aplicación de la auditoría de cuentas anuales en los casos establecidos en el artículo 29.3 A) del reglamento, y

b) La emisión de informes de control permanente no planificado, en los que la obligación de informar del interventor trae causa de una obligación legal.

## II. LA CONTABILIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES

### 1. CONCEPTO Y FINES. RÉGIMEN JURÍDICO

La contabilidad local es un sistema de información donde se registran las transacciones económicas y patrimoniales de las entidades locales al servicio de los fines establecidos legalmente y de la toma de decisiones.

Los fines a los que sirve la contabilidad de las entidades locales se encuentran relacionados en el artículo 205 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales:

- a) Establecer el balance de la entidad local, poniendo de manifiesto la composición y situación de su patrimonio, así como sus variaciones.
- b) Determinar los resultados desde un punto de vista económico-patrimonial.
- c) Determinar los resultados analíticos poniendo de manifiesto el coste y rendimiento de los servicios.
- d) Registrar la ejecución de los presupuestos generales de la entidad, poniendo de manifiesto los resultados presupuestarios.
- e) Registrar los movimientos y situación de la tesorería local.
- f) Proporcionar los datos necesarios para la formación de la cuenta general de la entidad, así como de las cuentas, estados y documentos que deban elaborarse o remitirse al Tribunal de Cuentas.
- g) Facilitar la información necesaria para la confección de estadísticas económico-financieras por parte del Ministerio de Hacienda.
- h) Facilitar los datos y demás antecedentes que sean precisos para la confección de las cuentas económicas del sector público y las nacionales de España.
- i) Rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.
- j) Posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia.
- k) Posibilitar el inventario y el control del inmovilizado material, inmaterial y financiero, el control del endeudamiento y el seguimiento individualizado de la situación deudora o acreedora de los interesados que se relacionen con la entidad local.

Las entidades locales están sometidas al régimen de la contabilidad pública correspondiendo al Estado el establecimiento de su plan de cuentas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

La sujeción al régimen de contabilidad pública lleva consigo la obligación de rendir cuentas.

El régimen jurídico de la contabilidad pública local está regulado en el Capítulo III del Título VI del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que lleva por rúbrica «De la contabilidad» y por las normas contables aprobadas por el Ministerio de Hacienda a propuesta de la Intervención General del Estado.

En materia contable local corresponden al Ministerio de Hacienda, a propuesta de la Intervención General del Estado, las siguientes competencias:

— Aprobar las normas contables de carácter general a las que tendrá que ajustarse la organización de la contabilidad de los entes locales y sus organismos autónomos.

— Aprobar el Plan General de Cuentas para las entidades locales, conforme al Plan General de Contabilidad Pública.

— Establecer los libros que, como regla general y con carácter obligatorio, deban llevarse.

— Determinar la estructura y justificación de las cuentas, estados y demás documentos relativos a la contabilidad pública.

Las normas contables, los planes de cuentas, los libros contables así como la estructura y justificación de las cuentas estados y documentos contables están recogidas en las instrucciones de contabilidad local.

Las instrucciones actualmente vigentes son:

La Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.

La Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre.

La Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo Básico de Contabilidad Local.

Al amparo de lo establecido artículo 203.2 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, en el que se prevé la posibilidad de arbitrar un tratamiento contable simplificado para algunas entidades, el sistema contable local se articula a través de tres modelos: uno normal, el más complejo, y dos simplificados, el simplificado propiamente dicho, y el más sencillo llamado básico, y su ámbito de aplicación se delimita en función de dos variables representativas de la dimensión de la entidad: la población y el importe del Presupuesto tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

<b>Modelos</b>	<b>Ámbito general de aplicación</b>
<b>Básico</b>	Entidades locales cuyo Presupuesto no exceda de 300.000 euros, sin entidades dependientes
<b>Simplificado</b>	Los municipios cuyo presupuesto no exceda de 300.000 euros, así como aquellos cuyo presupuesto supere este importe pero no exceda de 3.000.000 de euros y cuya población no supere 5.000 habitantes
	Las demás entidades locales siempre que su presupuesto no exceda de 3.000.000 de euros
	Los organismos autónomos dependientes de las entidades locales contempladas en los apartados anteriores
<b>Normal</b>	Los municipios cuyo presupuesto exceda de 3.000.000 €, así como aquellos cuyo presupuesto no supere este importe pero exceda de 300.000 € y cuya población sea superior a 5.000 habitantes
	Las demás entidades locales siempre que su presupuesto exceda de 3.000.000 €
	Los organismos autónomos dependientes de las entidades locales contempladas en los apartados anteriores

Debe destacarse que la aplicación del modelo básico tiene carácter potestativo pudiendo las entidades incluidas en su ámbito de aplicación aplicar tanto el modelo simplificado como el modelo normal. A su vez las entidades incluidas en el ámbito de aplicación del modelo simplificado pueden aplicar la Instrucción del modelo normal.



## 2. FUNCIÓN PÚBLICA RESERVADA

Al igual que sucede con el control interno de la gestión económico financiera y presupuestaria de las entidades locales la contabilidad es una función pública reservada a los funcionarios con habilitación de carácter nacional de las subescalas de Intervención-Tesorería y de Secretaria-Intervención.

Así a la Intervención de las entidades locales le corresponde llevar y desarrollar la contabilidad financiera y el seguimiento, en términos financieros, de la ejecución de los presupuestos de acuerdo con las normas generales y las dictadas por el Pleno de la corporación. También le corresponde la inspección de la contabilidad de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles dependientes de la entidad local, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno.

El desarrollo de la función contable atribuida a la Intervención municipal se concreta en el Real Decreto 128 /2018 de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional en cuyo artículo 4 apartado 2 se establece:

«La función de contabilidad comprende:

a) Llevar y desarrollar la contabilidad financiera y la de ejecución del presupuesto de la Entidad Local de acuerdo con las normas generales y las dictadas por el Pleno de la Corporación.

b) Formar la Cuenta General de la Entidad Local.

c) Formar, con arreglo a criterios usualmente aceptados, los estados integrados y consolidados de las cuentas que determine el Pleno de la Corporación.

d) Coordinar las funciones o actividades contables de la Entidad Local, emitiendo las instrucciones técnicas oportunas e inspeccionando su aplicación.

e) Organizar un adecuado sistema de archivo y conservación de toda la documentación e información contable que permita poner a disposición de los órganos de control los justificantes, documentos, cuentas o registros del sistema de información contable por ellos solicitados en los plazos requeridos.

f) Inspeccionar la contabilidad de los organismos autónomos, de las sociedades mercantiles dependientes de la Entidad Local, así como de sus entidades públicas empresariales, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno.

g) Elaborar la información a que se refiere el artículo 207 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y remitirla al Pleno de la Corporación, por conducto de la Presidencia, en los plazos y con la periodicidad establecida.

h) Elaborar el avance de la liquidación del presupuesto corriente que debe unirse al presupuesto de la Entidad Local a que se refiere el artículo 18.b) del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

i) Determinar la estructura del avance de la liquidación del presupuesto corriente a que se refiere el artículo 168 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de conformidad con lo que se establezca por el Pleno de la Entidad Local.

j) La gestión del registro contable de facturas y su seguimiento para cumplir los objetivos de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, emitiendo los informes que la normativa exija.

k) La remisión de la información económico financiera al Ministerio de Hacienda y Función Pública, al Tribunal de Cuentas y a los órganos de control externo así como a otros organismos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente».

Según el artículo 200 del TRLHL las sociedades mercantiles en cuyo capital tengan participación total o mayoritaria las entidades locales estarán igualmente sometidas al régimen de contabilidad pública y conforme al artículo 209.1.c) del mismo cuerpo legal, las cuentas de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de las entidades locales, forman parte de su Cuenta general. Ambos tipos de sociedades, habrán de ajustar sus cuentas anuales a las previsiones contenidas en el Plan General de Contabilidad de la empresa española, que en la actualidad se encuentra regulado en Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad y Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas.

## 3. RENDICIÓN DE CUENTAS

El régimen de contabilidad pública al que están sometidas las Entidades Locales tiene como fin último la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, y el mecanismo previsto por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, para cumplir esta obligación es la Cuenta General.

La Cuenta General constituye lo que en la terminología mercantil se conoce como las cuentas anuales y es la concreción del proceso de rendición de cuentas, cuya finalidad principal es poner de manifiesto la situación económico-patrimonial y de los resultados de la gestión económica del sujeto contable y, en el ámbito de las entidades públicas sujetas a presupuesto limitativo, además, el seguimiento de la ejecución del presupuesto, en un momento determinado y durante un período de tiempo concreto.

En efecto, de acuerdo con lo que establece la Regla 44 de la ICALN, la Cuenta General de la Entidad Local mostrará la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto.

De acuerdo con lo que establece la Regla 50 de la ICAL, tendrán la consideración de cuentadantes los titulares de las entidades y órganos sujetos al a obligación de rendir cuentas, y en todo caso:

—El presidente de la Entidad Local.

—Los Presidentes o Directores de los Organismos Autónomos y de las Entidades Públicas Empresariales.

—Los Presidentes del Consejo de Administración de las sociedades mercantiles dependientes de la Entidad Local.

—Los Liquidadores de las Sociedades Mercantiles dependientes de la entidad local en proceso de liquidación.

Los cuentadantes serán responsables de la información contable, es decir, de suministrar la información de modo veraz y de que las cuentas anuales reflejen la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico patrimonial y de la ejecución del presupuesto de la entidad contable, y en concreto, les corresponderá rendir, antes del 15 de mayo del ejercicio inmediato siguiente al que correspondan y debidamente autorizadas, las cuentas que hayan de enviarse al órgano u órganos de control externo.

No obstante lo anterior, –añade el apartado 3 de ambas reglas- dicha responsabilidad se concretará en la división de esta entre la responsabilidad de rendir cuentas, como responsabilidad independiente de la responsabilidad en la que hayan podido incurrir quienes adoptaron las resoluciones, o realizaron los actos que se reflejan en las Cuentas Anuales en este momento procedimental.



La Cuenta General no se limita a ser el instrumento que tienen las Entidades Locales para cumplir esta obligación formal de rendir cuentas, sino que constituye el mecanismo que pone de manifiesto la gestión realizada en los aspectos económicos, financiero, patrimonial y presupuestario; esto es, es el instrumento que permite tanto a la corporación como a los administrados y ciudadanos en general, conocer las actuaciones que se han realizado durante el ejercicio presupuestario, permitiendo controlar el uso y destino que se ha dado a un volumen de fondos públicos. Es, en definitiva, el mecanismo de control por naturaleza.

En cuanto al contenido de la Cuenta General indicar que la Cuenta General de las Entidades Locales estará integrada por:

- La Cuenta General de la propia Entidad.
- La Cuenta General de sus Organismos Autónomos.
- Las Cuentas de las Sociedades Mercantiles de capital íntegramente propiedad de la misma.
- Las Cuentas Anuales de las Entidades Públicas Empresariales.

El procedimiento para aprobar la Cuenta General es el siguiente:

De conformidad con el artículo 212.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, la Cuenta General será formada por la Intervención.

De acuerdo con los artículos 21.1.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y 212.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, corresponde al Presidente de la Entidad Local rendir las cuentas, por lo que el Alcalde someterá la Cuenta General, junto con todos sus justificantes y Anexos, a informe de la Comisión Especial de Cuentas, siempre antes del 1 de junio.

La Cuenta General con el informe de la Comisión Especial de Cuentas será expuesta al público por plazo de quince días, durante los cuales y ocho más, los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos u observaciones. Examinados estos por la Comisión Especial y practicadas por esta cuantas comprobaciones estime necesarias, emitirá nuevo informe.

Acompañada de los informes de la Comisión Especial y de todas las reclamaciones y reparos formulados, la Cuenta General se someterá al Pleno de la Corporación para que, en su caso, pueda ser aprobada antes del día 1 de octubre.

La Cuenta General debidamente aprobada se remitirá por el Presidente de la Entidad Local al órgano u órganos de control externo, esto es al Tribunal de Cuentas y, en su caso, a la Cámara de Cuentas de Aragón para su fiscalización subsiguiente antes del día 15 de octubre.

De forma paralela a lo anterior, debe tenerse en cuenta que, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la rendición de cuentas se ha elevado a uno de los principios de transparencia. Efectivamente, ya en dicho cuerpo legal se establece, en los artículos 6 y 27, la obligatoriedad de suministrar información –entre otros– de la cuenta General, obligación que, a su vez, es concretada en el artículo 15 de la Orden HAP2105/2012.

Cada uno de los sujetos contables a los que se refiere el apartado anterior deberá elaborar sus propias cuentas anuales de acuerdo con lo que se establece en las Reglas 44 a 51 de la Instrucción de Contabilidad Local, modelo Normal.

Los documentos que integran las cuentas anuales de la entidad local y de sus organismos autónomos están integradas por:

- El Balance.
- La cuenta del resultado económico-patrimonial.
- El estado de cambios en el patrimonio neto.
- El estado de flujos de efectivo.
- El estado de liquidación del presupuesto.
- La memoria.

El Balance, que presenta la posición del patrimonio referida al cierre del ejercicio, estructurándose a través de dos masas, activo y pasivo, desarrolladas cada una de ellas en agrupaciones que representan elementos patrimoniales homogéneos.

- El activo recoge los bienes y derechos, así como los posibles gastos a distribuir en varios ejercicios.
- El pasivo recoge las obligaciones y los fondos propios.

La cuenta del resultado económico- patrimonial presenta este resultado, es decir, el ahorro positivo o negativo, referido a un ejercicio, obtenido por comparación de dos corrientes, positiva y negativa, desarrollada cada una de ellas en función de la naturaleza económica de la operación, y recogiendo:

- La positiva, los ingresos y beneficios.
- La negativa, los gastos y pérdidas.

El estado de cambios en el patrimonio neto informa de la cuantía y composición del patrimonio neto de la entidad y de las causas o motivos de su variación. Consta de tres partes: 1) Estado total de cambios en el patrimonio neto, 2) Estado de ingresos y gastos reconocidos y 3) Estado de operaciones con la entidad o entidades propietarias.

La primera parte de este estado (estado total de cambios en el patrimonio neto) informa de todos los cambios originados en el patrimonio neto derivados de los ajustes por cambios de criterios contables y correcciones de errores, de ingresos y gastos reconocidos en el ejercicio y de operaciones patrimoniales con la entidad o entidades propietarias, así como de otras variaciones en el patrimonio neto. La segunda parte (estado de ingresos y gastos reconocidos) recoge, además del resultado económico patrimonial de la entidad, los ingresos y gastos reconocidos directamente en el patrimonio neto y los traspasos a la cuenta del resultado económico patrimonial o al valor inicial de la partida cubierta. La tercera parte (estado de operaciones con la entidad o entidades propietarias) detalla las operaciones realizadas con la entidad o entidades propietarias de la entidad, distinguiendo las operaciones patrimoniales de las otras operaciones.

El estado de flujos de efectivo informa del origen y destino de los movimientos habidos en las partidas monetarias de activo representativas de efectivo y otros activos líquidos equivalentes, e indica la variación neta sufrida por las mismas en el ejercicio. En el Modelo simplificado este estado se sustituye por información sobre la Tesorería en la Memoria.

El estado de liquidación del Presupuesto presenta, con la debida separación, la Liquidación del presupuesto de gastos, la Liquidación del presupuesto de ingresos, y el Resultado presupuestario.

La liquidación del presupuesto de gastos contiene información relativa a los créditos totales, distinguiendo entre iniciales, modificaciones y definitivos, los gastos comprometidos, las obligaciones reconocidas netas, los pagos realizados, las obligaciones reconocidas en el ejercicio y pendientes de pago al finalizar el mismo y los remanentes de crédito.

La liquidación del presupuesto de ingresos refleja los importes referentes a las previsiones totales, distinguiendo entre previsiones iniciales, modificaciones y definitivas, los derechos reconocidos, los anulados, los cancelados, los derechos reconocidos netos, la recaudación neta, los derechos reconocidos en el ejercicio pendientes de cobro al finalizar el mismo y los excesos o defectos de derechos reconocidos sobre las previsiones definitivas.

El Resultado Presupuestario del ejercicio es la diferencia entre los derechos presupuestarios netos liquidados durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias netas reconocidas durante el mismo período. El Resultado presupuestario deberá, en su caso, ajustarse en función de las obligaciones financiadas con remanente de tesorería para gastos generales y de las desviaciones de financiación del ejercicio derivadas de gastos con financiación afectada.

La Memoria completa, amplía y comenta la información contenida en el resto de documentos que integran las cuentas.

Las cuentas anuales que deberán formar las sociedades mercantiles en cuyo capital social tenga participación total o mayoritaria la entidad local serán, en todo caso, las previstas en el Plan General de Contabilidad o en el de Pequeñas y Medianas empresas con las adaptaciones a los criterios específicos de las microempresas que, en su caso, procedan.

A las cuentas anuales que deberán formar las entidades públicas empresariales dependientes de la entidad local les será de aplicación lo previsto para las sociedades mercantiles.

A las cuentas anuales de la propia Entidad Local y de cada uno de los organismos autónomos deberá unirse la siguiente documentación:

— Actas de arqueo de las existencias en Caja referidas a fin de ejercicio.  
— Notas o certificaciones de cada entidad bancaria de los saldos existentes en las mismas a favor de la entidad local o del organismo autónomo, referidos a fin de ejercicio y agrupados por nombre o razón social de la entidad bancaria.

— En caso de discrepancia entre los saldos contables y los bancarios, se aportará el oportuno Estado de Conciliación, autorizado por el Interventor u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad.

Como documentación complementaria, se añadirá al expediente de la Cuenta General:

— Las Cuentas Anuales de las sociedades mercantiles cuyo capital social tenga participación mayoritaria la entidad local.  
— Cuentas Anuales de aquellas unidades dependientes de la entidad local incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera no comprendidas en el apartado anterior ni integradas en la Cuenta General.

Para finalizar deben señalarse que las consecuencias del incumplimiento en la rendición de cuentas pueden llegar a suponer:

1. La imposibilidad de que las entidades locales puedan concurrir a procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones públicas así se prevé en Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón cuyo artículo 9 establece como obligación adicional de los beneficiarios de subvenciones cuando estos sean entidades locales acreditar estar al día en la obligación de rendir sus cuentas a la Cámara de Cuentas de Aragón de acuerdo con la normativa aplicable.

2. La imposición por parte del Tribunal de Cuentas de multas coercitivas a los responsables públicos que no rindan las cuentas correspondientes. En tal sentido, el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas establece: «2. Toda persona sujeta a obligación de rendir, justificar, intervenir o aprobar cuentas que dejare de hacerlo en el plazo marcado o lo hiciere con graves defectos o no solventara sus reparos, será compelido a ello mediante requerimiento conminatorio del Tribunal de Cuentas. 3. Si el requerimiento no fuere atendido en el improrrogable plazo señalado al efecto, el Tribunal de Cuentas podrá aplicar las medidas siguientes:

a) La formación de oficio de la cuenta retrasada a costa del moroso, siempre que existieran los elementos suficientes para realizarlo sin su cooperación.

b) La imposición de multas coercitivas en la cuantía que legalmente se establezca.

c) La propuesta a quien corresponda para la suspensión, la destitución, el cese o la separación del servicio de la autoridad, funcionario o persona responsable.

4. El Tribunal de Cuentas, en su caso, pasará el tanto de culpa al Fiscal General del Estado por el delito de desobediencia».

Estas multas coercitivas que se imponen al cuentadante, en este caso, al Presidente de la entidad son de carácter personalísimo y apreciables contra su patrimonio personal.

3. La Imposición de sanciones al amparo de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

4. La retención de la participación de tributos del Estado, de conformidad con lo establecido en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

### III. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE CONTROL INTERNO

1. *¿En qué municipios puede aplicarse el régimen simplificado de control interno?*

En aquellos cuyo presupuesto no excede de tres millones de euros (3.000.000,00 €) y su población no supere los 5.000 habitantes.

2. *¿La emisión por parte del órgano interventor del certificado de existencia de crédito equivale a una fiscalización de conformidad del expediente?*

No, La certificación de existencia de crédito se emite por el interventor en el ejercicio de la función contable, que también le atribuye el ordenamiento jurídico, es una actuación de gestión contable que no prejuzga el resultado de la fiscalización previa. La existencia y adecuación del crédito presupuestario es solo uno de los extremos que comprueba el interventor pero nunca es el único ni siquiera si se ha establecido la función interventora en régimen de limitada previa de requisitos básicos.

3. *Si el interventor está conforme con el pago material, ¿cómo mostrará su conformidad?*

En este caso, bastará la firma del interventor en la orden de transferencia a las entidades financieras, en el cheque o en la orden de salida material de fondos de efectivo a la Caja municipal.

4. *En el ejercicio de la función interventora, ¿solo son objeto de comprobación los extremos de legalidad presupuestaria?*

No, la función interventora se extiende a la comprobación del cumplimiento de cuantas disposiciones regulan la producción de actos administrativos con repercusión presupuestaria y/o patrimonial. No obstante, se hará con diferente intensidad según si se trata de un régimen de fiscalización plena o se trata del régimen especial de fiscalización limitada de requisitos básicos.

5. *En el supuesto de emitirse un informe con reparo suspensivo, en el procedimiento de resolución de discrepancias, ¿qué informe tiene preferencia, el del órgano interventor o el del servicio gestor?*

El reglamento señala expresamente que el informe del interventor no prevalece sobre el del gestor, ambos informes deben ser tenidos en cuenta en la resolución del procedimiento indicado.

6. *¿A qué órgano le corresponde aprobar el Plan de Control Financiero?*

No, el control financiero es una modalidad de control interno que está reservada a los interventores y secretarios-interventores. La colaboración de entidades externas tanto de organismos públicos, como los servicios de asistencia provincial, como de las empresas de auditoría privada solo tiene cabida a propuesta del órgano interventor previa acreditación de la suficiencia de medios siguiendo sus instrucciones y bajo su dirección.

7. *¿Puede el Alcalde encargar a una firma auditora privada un informe sobre la situación económica del Ayuntamiento?*

No, el control financiero es una modalidad de control interno que está reservada a los interventores y secretarios-interventores. La colaboración de entidades externas tanto de organismos públicos, como los servicios de asistencia provincial, como de las empresas de auditoría privada solo tiene cabida a propuesta del órgano interventor previa acreditación de la suficiencia de medios siguiendo sus instrucciones y bajo su dirección.

8. *Auditoría de cuentas. ¿Cuándo corresponde al interventor del Ayuntamiento hacer la auditoría de cuentas de una sociedad mercantil cuyo capital pertenece íntegramente al Ayuntamiento?*

De conformidad con el artículo 29.3 e) del RCI el órgano interventor local tiene que auditar anualmente las cuentas anuales de las sociedades mercantiles, que no tienen obligación de auditarse que se hubieran incluido en el plan anual de auditorías. Es decir, tienen que concurrir dos circunstancias, una que la sociedad no esté obligada por la normativa mercantil ( Código de Comercio y TR de la Ley de Sociedades de Capital) o de auditoría de cuentas( Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas) y dos que se encuentre incluida en el plan anual de auditoría del órgano interventor. En este caso, se aplican las normas de auditoría del sector público a las que expresamente remite el reglamento.

9. *Auditoría de cuentas. ¿A quién corresponde la realización de la auditoría de cuentas de las sociedades mercantiles cuyo capital pertenece íntegramente al Ayuntamiento cuando están obligadas a auditarse por la normativa mercantil y de auditoría de cuentas y atendiendo a qué normas?*

Las sociedades que tienen obligación de auditarse son las previstas en el artículo 263 del TR de la Ley de Sociedades de Capital aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2010 y en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Auditoría de Cuentas y sus disposiciones de desarrollo. En este caso el régimen aplicable será el mercantil, el previsto en la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas y en sus normas de desarrollo incluidas las instrucciones técnicas del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), en todos sus aspectos: normas de auditoría a aplicar, nombramiento del auditor, revocación e inscripción en el registro mercantil, sin ninguna distinción en atención al titular de las acciones. Esto sin perjuicio de la sujeción al control financiero de su actividad económico financiero que tiene atribuido el órgano interventor respecto a estas sociedades y que resultan aplicables en todo caso.

10. *¿A quién corresponde elaborar, de aprobar y de rendir las cuentas anuales del Ayuntamiento?*

La obligación de elaborar las cuentas corresponde al interventor como parte de la función de contabilidad que tiene reservada. La aprobación de las cuentas corresponde al Pleno y es cuantadante el Alcalde Presidente de la Entidad en el momento de la rendición aunque no lo haya sido en el ejercicio al que se refiere la Cuenta.

11. *¿Si un concejal de la oposición vota a favor de la aprobación de la Cuenta General asume algún tipo de responsabilidad o implica conformidad con la gestión política reflejada en dichas cuentas?*

No. A efectos de evitar ciertas situaciones en las que por falta de mayoría del equipo de gobierno el Pleno no aprobaba las cuentas anuales las instrucciones de contabilidad señalan claramente que la aprobación de la Cuenta General es un acto esencial para la fiscalización de esta por los órganos de control externo, que no requiere la conformidad con las actuaciones reflejadas en ella ni genera responsabilidad por razón de las mismas.

**CAPÍTULO 19**

**OPERACIONES DE CRÉDITO**



## 19. Las operaciones de crédito de los Ayuntamientos

*José Javier Muñoz Casas*

*Interventor Jefe del Área de Asistencia y Modernización Local de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### SUMARIO

1. Concepto y regulación.
2. La deuda pública en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
3. El principio de prudencia financiera.
4. Garantías de las operaciones de crédito.
5. Concesión de avales.
6. Requisitos para concertar operaciones de crédito a largo plazo.
7. El ahorro neto.
8. El volumen de deuda viva.
9. Autorización de operaciones de crédito.
10. Las operaciones de tesorería.
11. Los informes de Intervención en las operaciones de crédito.
12. Órgano competente para concertar operaciones de crédito.
13. Normas que regulan la contratación de prestamos.
14. Los prestamos de mandato.
15. Los mecanismos extraordinarios de financiación.
16. Prioridad absoluta del pago de la deuda pública.
17. Cumplimiento del pago de los vencimientos de deudas financieras.
18. Suministro de información sobre operaciones de crédito.
19. Las operaciones de crédito de la Caja de Cooperación de la Diputación Provincial de Zaragoza.
20. Preguntas habituales sobre operaciones de crédito.

### 1. CONCEPTO Y REGULACIÓN

La Ley reguladora de las Haciendas Locales prevé con carácter general que los Ayuntamientos pueden concertar todo tipo de operaciones de crédito tanto a corto como a largo plazo.

Las formas ordinarias de instrumentar las operaciones de crédito son dos: la emisión pública de deuda y la contratación de prestamos o créditos. Emitir deuda pública es algo que solo pueden llevar a cabo los Ayuntamientos de las grandes ciudades, por lo que en esta sección de la Guía nos limitaremos a estudiar la regulación de las operaciones de crédito más habituales en forma de prestamos.

En la actualidad las operaciones de crédito de las entidades locales se encuentran reguladas en las siguientes normas:

—Ley Reguladora de las Haciendas Locales (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, TRLRHL), capítulo VII del Título I, artículos 48 a 55.

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

—Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, disposición adicional decimo cuarta (modificada por la disposición final trigésima primera Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013 con vigencia permanente).

—Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

—Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.

Debe advertirse que el TRLRHL se ha visto afectado por el Real Decreto-Ley 20/2011 a través de una defectuosa técnica legislativa. Algunas previsiones del TRLRHL, como se verá posteriormente, han perdido vigencia sin ser expresamente derogadas, por lo que siguen apareciendo en el texto vigente. Lo que puede producir confusiones a la hora de aplicar estas normas.

### 2. LA DEUDA PÚBLICA EN LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Con la reforma de la Constitución española que aprobaron las Cortes Generales en 2011 se modificó el contenido del artículo 135, y se incluyó en el nuevo apartado 3 la siguiente previsión: «El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

Esta norma constitucional se ha desarrollado a través de la LO 2/2012. El artículo 13 de esta Ley, como instrumentación del principio de sostenibilidad financiera, determina que «el volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del Producto



Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Este límite, conforme a la disposición final séptima, entrará en vigor el 1 de enero de 2020 y se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes: 44% para la Administración central, 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3% para el conjunto de Corporaciones Locales.

Para el establecimiento del objetivo de deuda pública se prevé que en el primer semestre de cada año, el Gobierno fijará el objetivo de deuda pública referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas, como para cada uno de sus subsectores (Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Entidades Locales). El objetivo debe ser aprobado por las Cortes Generales. Dicho objetivo estará expresado en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal.

Así, el último objetivo de deuda pública aprobado lo fue para el trienio 2018-2020 y para las entidades locales es el 2,7 (2018), 2,6 (2019) y 2,5 (2020) en porcentaje sobre el P.I.B.

¿Cómo afectan estos objetivos de deuda pública en la práctica de manera individualizada a cada Ayuntamiento? La respuesta a esta pregunta es que la LO 2/2012 no se aplica directamente en relación a las operaciones de crédito de cada Ayuntamiento. Ante la imposibilidad real de trasladar los objetivos de deuda pública en porcentaje sobre el P.I.B. a cada Ayuntamiento, el legislador ha optado por aplicar a la Administración Local unas reglas que no tienen en cuenta directamente esas macromagnitudes, sino, como veremos a continuación, se atiende al signo positivo o negativo del ahorro neto y al volumen de deuda viva de cada entidad.

### 3. EL PRINCIPIO DE PRUDENCIA FINANCIERA

El Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, modificó la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de operaciones de crédito al introducir un nuevo artículo 48 bis que regula el «principio de prudencia financiera».

Todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera. Se entiende por prudencia financiera el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste.

Las Corporaciones Locales velarán por la aplicación del principio de prudencia financiera en el conjunto de su sector público.

Las condiciones de las operaciones de crédito se establecen por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. La Resolución de 4 de julio de 2017, define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las entidades locales. Además, mensualmente, mediante resoluciones de la citada Secretaría General que se publican en el B.O.E. se actualiza el Anexo I de la anterior Resolución con los tipos de interés fijos y diferenciales del coste de financiación del Estado.

### 4. GARANTÍAS DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

El pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito podrá ser garantizado en la siguiente forma:

Tratándose de operaciones de crédito a corto plazo:

a) En el supuesto de anticipos a cuenta de la recaudación de tributos, mediante la afectación de los recursos tributarios objeto del anticipo, devengados en el ejercicio económico, hasta el límite máximo de anticipo o anticipos concedidos.

b) En las operaciones de préstamo o crédito concertadas por organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes, con avales concedidos por la corporación correspondiente. Cuando la participación social sea detenida por diversas entidades locales, el aval deberá quedar limitado, para cada partícipe, a su porcentaje de participación en el capital social.

c) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos.

Tratándose de operaciones de crédito a largo plazo:

a) Con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales, es decir, por la vía del préstamo hipotecario.

b) En las operaciones de préstamo o crédito concertadas por organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes, con avales concedidos por la corporación correspondiente en las mismas condiciones señaladas para las operaciones a corto plazo.

c) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos, siempre que exista una relación directa entre dichos recursos y el gasto a financiar con la operación de crédito.

d) Cuando se trate de inversiones cofinanciadas con fondos procedentes de la Unión Europea o con aportaciones de cualquier Administración pública, con la propia subvención de capital, siempre que haya una relación directa de esta con el gasto financiado con la operación de crédito.

### 5. CONCESIÓN DE AVALES

Las corporaciones locales podrán, cuando lo estimen conveniente a sus intereses y a efectos de facilitar la realización de obras y prestación de servicios de su competencia, conceder su aval a las operaciones de crédito, cualquiera que sea su naturaleza y siempre de forma individualizada para cada operación, que concierten personas o entidades con las que aquellas contraten obras o servicios, o que exploten concesiones que hayan de revertir a la entidad respectiva.

Este mecanismo de garantía a favor de contratistas está pensado para casos muy excepcionales de contrataciones que conlleven grandes inversiones, por lo que deben valorarse rigurosamente los riesgos que puede asumir la Corporación y sobre todo debe primar el interés público. En el caso de municipios pequeños y medianos en prácticamente imposible poder utilizar esta vía.

Las corporaciones locales también podrán conceder avales a sociedades mercantiles participadas por personas o entidades privadas, en las que tengan una cuota de participación en el capital social no inferior al 30%.

El aval no podrá garantizar un porcentaje del crédito superior al de su participación en la sociedad.

Estas operaciones estarán sometidas a fiscalización previa y el importe del préstamo garantizado no podrá ser superior al que hubiere supuesto la financiación directa mediante crédito de la obra o del servicio por la propia entidad.

La concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario estén asimismo sujetas al principio de prudencia financiera.

Precisará de autorización del órgano competente de la Administración Pública que tenga atribuida la tutela financiera de las Entidades Locales la formalización de estas operaciones cuando no se ajusten a las condiciones del principio de prudencia financiera.

### 6. REQUISITOS PARA CONCERTAR OPERACIONES DE CRÉDITO A LARGO PLAZO

a) Tener el presupuesto del ejercicio aprobado. Excepcionalmente, cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar operaciones de crédito para la financiación de inversiones vinculadas directamente a modificaciones de crédito en forma de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

- b) Haber liquidado el ejercicio anterior con ahorro neto positivo.
- c) Que el volumen de deuda viva no exceda del límite del 110%:
  - Hasta el 75% no se necesita autorización.
  - Cuando exceda del 75% hasta el 110% se requiere autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera.
  - Por encima del 110% existe prohibición para concertar operaciones de crédito.
- d) Cumplir las condiciones derivadas del principio de prudencia financiera.

## 7. EL AHORRO NETO

Se entiende por ahorro neto de las entidades locales y sus organismos autónomos la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso.

El ahorro neto pone de manifiesto la capacidad de una entidad local para con sus ingresos corrientes hacer frente a sus gastos corrientes y a la amortización y los intereses de los préstamos. Que el ahorro neto sea negativo evidencia una situación económico-financiera de desequilibrio, por eso resulta razonable que en esta situación exista prohibición de concertar nuevas operaciones de crédito.

Para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del ahorro neto y del nivel de endeudamiento, se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.

Según las instrucciones del Ministerio de Hacienda, de los ingresos previstos en los Capítulos 1 a 5 del Presupuesto se deducen los siguientes ingresos afectados a operaciones de capital:

- Ingresos por multas coercitivas, o derivados de convenios urbanísticos de planeamiento, o cualesquiera otros, que expresamente hayan sido declarados como integrantes del Patrimonio Público del Suelo.
- Ingresos por actuaciones de urbanización, tales como el canon de urbanización, cuotas de urbanización, o cualquier otro de este carácter.
- Aprovechamientos urbanísticos y otros ingresos por aprovechamientos edificatorios distintos de los anteriores.
- Ingresos por multas impuestas por infracciones urbanísticas, expresamente afectados a operaciones de igual carácter, que no hayan de integrarse en el Patrimonio Público del Suelo.
- Contribuciones especiales afectadas a operaciones de capital.
- Aprovechamientos agrícolas y forestales de carácter afectado; en particular el Fondo de Mejora de Montes cuando esté afectado a la realización de inversiones.
- Otras concesiones y aprovechamientos, afectados por la normativa aplicable a la financiación de operaciones de capital.
- Otros ingresos afectados a operaciones de capital distintos de los anteriores.

El importe de la anualidad teórica de amortización, de cada uno de los préstamos a largo plazo concertados y de los avalados por la corporación pendientes de reembolso, así como la de la operación proyectada, se determinará en todo caso, en términos constantes, incluyendo los intereses y la cuota anual de amortización, cualquiera que sea la modalidad y condiciones de cada operación.

Es decir, la anualidad teórica se calcula en términos constantes, siguiendo el sistema francés de amortización y considerando la vida temporal completa de cada préstamo o empréstito, incluidos los períodos de carencia.

Esto significa que la anualidad «teórica» viene a ser un promedio de lo que anualmente se pagaría en concepto de amortización e intereses si se utilizara el método de cuota de amortización constante, es decir, que todos los años se paga la misma cantidad aunque varía dentro de esta la parte que corresponda a amortización y la que corresponde a intereses. Además para obtener esta anualidad «teórica» no se tienen en cuenta los períodos de carencia, o sea que estos períodos cuentan como si realmente existiera amortización.

Para obtener dicha anualidad, las matemáticas financieras nos ofrecen la siguiente fórmula:

$$A = \frac{C \times i}{1 - (1 + i)^{-n}}$$

DONDE:

A = anualidad constante.

C = capital pendiente.

i = tipo de interés en tanto por uno (el 2% de interés sería en tanto por uno 0,02).

n = duración del préstamo en años.

En el caso de Ayuntamientos con entidades dependientes, el ahorro neto se calcula separadamente para cada uno de ellos. Por ejemplo, Ayuntamiento, organismo autónomo y sociedad mercantil.

Se considera ahorro neto en los entidades públicas empresariales y en las sociedades mercantiles locales, los resultados de la actividad ordinaria, excluidos los intereses de préstamos o empréstitos, en ambos casos, y minorados en una anualidad teórica de amortización.

En el ahorro neto no se incluirán las obligaciones reconocidas, derivadas de modificaciones de créditos, que hayan sido financiadas con remanente líquido de tesorería.

No se incluirán en el cálculo de las anualidades teóricas, las operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles, en proporción a la parte del préstamo afectado por dicha garantía.

Si el objeto de la actividad del organismo autónomo o sociedad mercantil local, es la construcción de viviendas, el cálculo del ahorro neto se obtendrá tomando la media de los dos últimos ejercicios.

La previsión de que cuando el ahorro neto sea de signo negativo se deba aprobar un plan de saneamiento financiero, aún cuando todavía está en el texto de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en la actualidad está derogada por la normativa citada en el primer epígrafe de este capítulo.

## 8. EL VOLUMEN DE DEUDA VIVA

El volumen de deuda viva es el cociente expresado en forma de porcentaje entre el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, y los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquel, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados.

Que la Ley se refiera a los estados contables consolidados significa que, a diferencia del ahorro neto, el volumen de deuda viva se calcula para el grupo de entidades del sector Administraciones Públicas, en el caso de que el Ayuntamiento tenga entidades dependientes.

El cálculo del volumen de deuda viva se realiza considerando las operaciones de crédito vigentes, tanto a corto como a largo plazo, valoradas con los mismos criterios utilizados para su inclusión en el balance. El riesgo derivado de los avales se computará aplicando el mismo criterio anterior a la operación avalada.

Para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del nivel de endeudamiento, de la misma manera que se ha visto anteriormente en relación al cálculo del ahorro neto, se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios.

El volumen de deuda viva se representaría del siguiente modo:

$$\text{VDV} = \frac{\text{Deuda a largo} + \text{Deuda a corto} + \text{Avales}}{\text{Ingresos corrientes liquidados}} \times 100$$

## 9. AUTORIZACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO

Cuando el volumen de deuda viva exceda del 75% y no exceda del 110% se requiere autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera. En el caso de Aragón la tutela financiera es competencia de la Comunidad Autónoma.

Para el otorgamiento de la autorización de las operaciones de crédito, en los casos en que se precise, el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Asimismo, se atenderá a la situación económica de la entidad, organismo autónomo o sociedad mercantil local peticionarios, deducida al menos de los análisis y de la información contable a la que se hace referencia en el apartado 1 de este artículo, incluido el cálculo del remanente de tesorería, del estado de previsión de movimientos y situación de la deuda y, además, el plazo de amortización de la operación, a la futura rentabilidad económica de la inversión a realizar y a las demás condiciones de todo tipo que conlleve el crédito a concertar o a modificar.

En algunos casos especiales es necesario obtener autorización del Ministerio de Hacienda. Son las siguientes operaciones de crédito a corto y largo plazo:

- Las que se formalicen fuera de la Unión Europea o con entidades financieras no residentes en la Unión Europea.
- Las que se formalicen en otros países de la Unión Europea en moneda distinta al euro.
- Las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público.

Las operaciones de crédito que se formalicen con cargo al mecanismo Fondo de Ordenación de Entidades Locales en situación de riesgo financiero, como se verá en el epígrafe correspondiente posterior, no estarán sujetas al régimen de autorización establecido en el TRLRHL y, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En el caso de Entidades Locales acogidas al Fondo de Ordenación por incumplimiento del período medio de pago, la formalización de todas las operaciones de crédito a largo plazo requerirán autorización del órgano de tutela financiera.

Sin perjuicio de la autorización que puedan, en su caso, necesitar del órgano de tutela financiera, los organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, precisarán la previa autorización del Pleno de la corporación e informe de la Intervención para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo.

## 10. LAS OPERACIONES DE TESORERÍA

Son operaciones a corto plazo, no pueden exceder de un año. El período de un año se cuenta de fecha a fecha, no tiene por qué coincidir con el ejercicio presupuestario.

Su finalidad es atender necesidades transitorias de tesorería, es decir, Las operaciones de tesorería tienen carácter extrapresupuestario porque no sirven para financiar gastos del presupuesto, a diferencia de las operaciones a largo plazo que como regla general financian inversiones. Los intereses y demás gastos que generan las operaciones de tesorería sí que se imputan al capítulo 3 del presupuesto de gastos.

En su conjunto no pueden superar el 30% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último.

En situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar operaciones de tesorería siempre que las concertadas sean reembolsadas y se justifique dicho extremo.

Tienen la consideración de operaciones de crédito a corto plazo, entre otras las siguientes:

- a) Los anticipos que se perciban de entidades financieras, con o sin intermediación de los órganos de gestión recaudatoria, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de un padrón o matrícula.
- b) Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería.

## 11. LOS INFORMES DE INTERVENCIÓN EN LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

Las operaciones de crédito requieren informe de fiscalización de Intervención como todo expediente con contenido económico del que se deriven gastos y obligaciones.

Pero además la Ley exige un pronunciamiento específico de la Intervención: La concertación o modificación de cualesquiera operaciones deberá acordarse previo informe de la Intervención en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la entidad local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquellas se deriven para esta.

Asimismo, se prevé que las Entidades Locales pongan a disposición de las entidades financieras que participen en sus procedimientos para la concertación de operaciones de crédito, el informe de la Intervención local, en el que se incluirán los cálculos que acrediten el cumplimiento de los límites legales (ahorro neto y volumen de deuda viva) y cualesquiera otros ajustes que afecten a la medición de la capacidad de pago, así como el cumplimiento, en los casos que resulte de aplicación, de la autorización preceptiva, pudiendo las entidades financieras, en su caso, modificar o retirar sus ofertas, una vez conocido el contenido del informe.

## 12. ÓRGANO COMPETENTE PARA CONCERTAR OPERACIONES DE CRÉDITO

a) Para concertar operaciones a corto plazo:

Corresponde al Presidente cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación, no supere el 15% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

Corresponde al Pleno cuando supere ese límite.

b) Para concertar operaciones a largo plazo:

Corresponde al Presidente concertar las operaciones previstas en el Presupuesto, cuyo importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10% de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho Presupuesto.

Corresponde al Pleno cuando supere ese límite.

## 13. NORMAS QUE REGULAN LA CONTRATACIÓN DE PRESTAMOS

La contratación de prestamos está excluida del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público.

La vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en su artículo 10, denominado «Negocios y contratos excluidos en el ámbito financiero», prevé lo siguiente:

«Están excluidos del ámbito de la presente Ley los contratos relativos a servicios financieros relacionados con la emisión, compra, venta o transferencia de valores o de otros instrumentos financieros en el sentido de la Directiva 2004/39/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE, del Consejo y la Directiva 2000/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE, del Consejo. Asimismo quedan excluidos los servicios prestados por el Banco de España y las operaciones realizadas con la Facilidad Europea de Estabilización Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad y los contratos de préstamo y operaciones de tesorería, estén o no relacionados con la emisión, venta, compra o transferencia de valores o de otros instrumentos financieros».

En la anterior Ley de Contratos (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.) se decía que «estos contratos se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de la Ley de Contratos para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse». En la Ley actual no se dice nada al respecto, lo que no impide que esa regla se siga aplicando. No hay normas especiales que regulen estos contratos, pero deben aplicarse los principios de la Ley, especialmente los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Todo ello viene a significar que si bien no se aplican los procedimientos de la Ley de Contratos, sí que resulta imprescindible promover concurrencia mediante una convocatoria pública a la que puedan acceder todas las entidades financieras interesadas.

## 14. LOS PRESTAMOS DE MANDATO

Se regulan en los artículos 177 y 193 del TRLRHL.

Tienen carácter excepcional ya que su finalidad no es la financiación de inversiones.

Finalidad 1.ª: Para financiar créditos extraordinarios o suplementos de crédito para gastos corrientes que sean declarados necesarios y urgentes mediante acuerdo adoptado con quórum de mayoría absoluta (art. 177 TRLRHL).

Finalidad 2.ª: Para sanear remanente de tesorería negativo (art. 193 TRLRHL).

En ambos casos este tipo de préstamo debe cumplir tres requisitos:

- Que su importe total anual no supere el 5% de los recursos por operaciones corrientes del Presupuesto de la Entidad.
- Que la carga financiera total de la Entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25% de los expresados recursos.
- Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la corporación que las concierte.

Este último requisito limita en la práctica las posibilidades de su utilización, ya que en los momentos en los que el mandato corporativo esté en una fase muy avanzada o final, el plazo del préstamo tiene que ser forzosamente muy corto.

## 15. LOS MECANISMOS EXTRAORDINARIOS DE FINANCIACIÓN

Se regulan en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

Respecto de las entidades locales, tiene por objeto la puesta en marcha de medidas que garanticen su sostenibilidad financiera mediante la creación de un mecanismo de apoyo a la liquidez consistente en un Fondo de Financiación a Entidades Locales.

Por lo que se refiere a la posibilidad de concertar operaciones de crédito con un régimen excepcional, el Fondo incluye dos compartimentos: el Fondo de Ordenación y el Fondo de Impulso Económico.

Las Entidades Locales que reúnan los requisitos podrán presentar su solicitud de adhesión a los Fondos al Ministerio de Hacienda en el mes de julio de cada año. Las solicitudes presentadas fuera del plazo indicado solo serán aceptadas en función de las disponibilidades presupuestarias y la situación financiera de la Entidad Local.

A) El compartimento Fondo de Ordenación.

Ámbito subjetivo. Municipios que hayan cumplido con sus obligaciones de remisión de información económica-financiera, de acuerdo con la normativa reguladora de las haciendas locales y la de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y se encuentren en situación de riesgo financiero.

Se define el riesgo financiero por la concurrencia de alguna de las situaciones siguientes:

a) Que su deuda viva a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados a aquella fecha y además: se encuentre en las situaciones descritas en las letras a), b) o c) del artículo 21 del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros, conforme a los últimos datos disponibles en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de las liquidaciones de los presupuestos correspondientes a los dos ejercicios presupuestarios inmediatamente anteriores, o bien les hayan sido concedidas las medidas extraordinarias de aquella norma.

Los límites relativos al nivel de deuda se entenderán aplicables aun cuando los municipios estén sujetos a un plan de reducción de deuda y lo estén cumpliendo.

b) Los municipios que no puedan refinanciar o novar sus operaciones de crédito en las condiciones de prudencia financiera que se fijen por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.

Ámbito objetivo. La liquidez otorgada con este mecanismo deberá ser utilizada para:

—Atender los vencimientos de principal, y sus intereses asociados, correspondientes a las operaciones de préstamo a largo plazo que cumplan con el principio de prudencia financiera.

—Atender los vencimientos correspondientes a las operaciones de préstamo formalizadas en el marco del mecanismo de financiación de los pagos a proveedores y atender los vencimientos derivados de las deudas que en este mismo marco se estén compensando mediante retenciones en la participación en tributos del Estado.

—Financiar la anualidad que deba satisfacerse en el ejercicio corriente para abonar las liquidaciones negativas de la participación en los tributos del Estado.

—Atender las deudas con proveedores que sean vencidas, líquidas y exigibles, hasta que el período medio de pago a proveedores se ajuste a los límites establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Procedimiento y condiciones. El Real Decreto-ley 17/2014 en sus artículos 39 a 49 regula con detalle el procedimiento, las condiciones a cumplir, el seguimiento de los planes de ajuste y las actuaciones de control respecto de las entidades locales que pretendan adherirse al Fondo de Ordenación. De esta regulación cabe destacar los siguientes aspectos respecto de los municipios que se encuentren en situación de riesgo financiero:

—El Ministerio de Hacienda determinará anualmente los municipios que podrán solicitar la adhesión por encontrarse en esa situación de riesgo financiero.

—Las solicitudes deben haber sido aprobadas por el Pleno de la Corporación Local, e ir acompañada de un plan de ajuste, o modificación del que tuvieran, y de los acuerdos plenarios de aceptación de la supervisión y control por parte del Ministerio de Hacienda y de aplicación de las medidas que, en su caso, pueda indicar este para la actualización del plan de ajuste y para su inclusión en los presupuestos generales de las Entidades Locales.

—Las operaciones de crédito que se formalicen por el Estado con cargo a este mecanismo con las Entidades Locales no estarán sujetas al régimen de autorización establecido en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

—Los municipios deberán remitir al Ministerio de Hacienda un plan de ajuste, o una revisión del que ya tuvieran, incorporando las condiciones que establece el Decreto-ley respecto a los gastos, a la prestación de servicios, a los tributos y a la regularización catastral.

—Los municipios deberán someter a informe previo y vinculante del Ministerio de Hacienda la aprobación de los presupuestos municipales o la prórroga de los del ejercicio anterior, según proceda.

B) El compartimento Fondo de Impulso Económico.

Ámbito subjetivo. Podrán adherirse aquellas Entidades Locales que cumplan todos los requisitos siguientes:

—Que hayan cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

—Que su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad durante los dos últimos meses previos a la solicitud.

—Que estén al corriente de sus obligaciones de suministro de información económico-financiera.

Ámbito objetivo. Finalidades:

—La cobertura de los vencimientos del principal, y sus intereses asociados, de los préstamos a largo plazo que hayan formalizado o formalicen, de acuerdo con criterios de prudencia financiera para financiar inversiones financieramente sostenibles.

—La financiación de proyectos de inversión que se consideren relevantes o financieramente sostenibles en los términos que acuerde la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Procedimiento y condiciones. El Real Decreto-ley 17/2014 en sus artículos 50 a 54 regula con detalle el procedimiento y las condiciones a cumplir de las entidades locales que pretendan adherirse al Fondo de Impulso Económico.

La disposición adicional primera de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, introdujo la posibilidad de financiar la ejecución de sentencias firmes a través de alguno de los mecanismos extraordinarios de financiación, ya sea el Fondo de Ordenación o el Fondo de Impulso Económico. Para ello será necesario que se justifique la existencia de graves desfases de tesorería como consecuencia de la ejecución de la sentencia, además de cumplirse los requisitos generales de cada uno de los Fondos.

## 16. PRIORIDAD ABSOLUTA DEL PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA

A través de la reforma de la Constitución española que aprobaron las Cortes Generales en 2011 se modificó el contenido del artículo 135, cuyo apartado 3 quedó redactado del siguiente modo: «Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión».

Esto significa que ya a nivel constitucional se establece una prioridad absoluta del pago de la deuda pública sobre cualquier otro tipo de gasto, prioridad que fue ratificada para todas las Administraciones Públicas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al determinar en su artículo 14 que «el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto».

De este modo ha quedado alterado el orden fijado por el art. 178 del TRLRHL que recogía la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, dejando a este tipo de gastos en un segundo lugar en el orden de prioridades de pago de los Ayuntamientos.

## 17. CUMPLIMIENTO DEL PAGO DE LOS VENCIMIENTOS DE DEUDAS FINANCIERAS

Las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

La situación de riesgo de incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera, apreciada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, se considera que atenta gravemente al interés general procediéndose de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la LO 2/2012 (medidas de cumplimiento forzoso).

## 18. SUMINISTRO DE INFORMACIÓN SOBRE OPERACIONES DE CRÉDITO

El Ministerio de Hacienda mantiene una central de información, de carácter público, que provee de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas Administraciones Públicas.

De conformidad con lo previsto en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el plazo máximo de un mes desde que se suscriba, cancele o modifique, una operación de préstamo, crédito o emisiones de deuda, en todas sus modalidades, los avales y garantías prestados en cualquier clase de crédito, las operaciones de arrendamiento financiero, así como cualesquiera otras que afecten a la posición financiera futura, concertadas por las Corporaciones Locales o sus entidades dependientes, se comunicará al Ministerio de Hacienda las condiciones de la operación y su cuadro de amortización.

## 19. LAS OPERACIONES DE CRÉDITO DE LA CAJA DE COOPERACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZARAGOZA

El artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye a las Diputaciones Provinciales la competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

Por otra parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en su artículo 6 prevé que una de las formas de cooperación será la concesión de créditos y la creación de Cajas de Crédito para facilitar a los Ayuntamientos operaciones de este tipo.

En ejercicio de esta competencia el Pleno de la Diputación Provincial de Zaragoza aprobó el 14 de junio de 2017 un nuevo Reglamento regulador de la Caja Provincial de Cooperación con las siguientes previsiones:

### 19.1 Modalidades de crédito: todas las permitidas por la Ley de Haciendas Locales

—Operaciones de crédito a largo plazo:

- a) Prestamos para la financiación de inversiones.
- b) Prestamos para la refinanciación de otras operaciones de crédito.
- c) Prestamos de mandato para el saneamiento de remanente de tesorería negativo o para la financiación de nuevos o mayores gastos por operaciones corrientes declarados necesarios y urgentes.

—Operaciones de crédito a corto plazo: Operaciones de tesorería.

### 19.2 Prestamos para la financiación de inversiones

Los préstamos para la financiación de inversiones se podrán conceder en los siguientes supuestos:

- a) Financiación de inversiones a ejecutar incluidas en el presupuesto del año, en sus créditos iniciales o en las modificaciones presupuestarias definitivamente aprobadas.
- b) Financiación de transferencias de capital a favor de otras Administraciones Públicas o entidades dependientes de estas, destinadas a la financiación de inversiones que serán entregadas al Ayuntamiento a su conclusión o que serán de utilización conjunta con otros municipios u otras Administraciones.
- c) Financiación de inversiones ya ejecutadas total o parcialmente siempre que sean incluidas en los créditos del presupuesto del año para su regularización, por no haber existido crédito en los presupuestos de los ejercicios anteriores o, existiendo crédito, no se hubiese llegado al reconocimiento de la obligación.

### 19.3 Requisitos comunes a todas las operaciones de crédito a largo plazo

Los Ayuntamientos que soliciten la concesión de un crédito a largo plazo de la Caja Provincial de Cooperación deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Haber aprobado la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior con ahorro neto positivo.
- b) Haber aprobado definitivamente el presupuesto del ejercicio actual. Excepcionalmente, cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones vinculadas directamente a modificaciones de crédito tramitadas en la forma prevista en los apartados 1, 2, 3 y 6 del artículo 177.
- c) Tener un volumen total del capital vivo que no exceda del 75% de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, o bien obtener autorización del órgano de tutela financiera cuando el volumen total del capital vivo sea superior al 75% y no exceda del 110% de los referidos ingresos.

### 19.4 Prestamos para la refinanciación de otras operaciones de crédito

Podrán concederse préstamos con cargo a la Caja Provincial de Cooperación que tengan por finalidad la sustitución de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad, con el fin de disminuir la carga financiera o el riesgo de dichas operaciones, respecto a las obligaciones derivadas de aquellas pendientes de vencimiento.

### 19.5 Cuantías de los préstamos

- a) Prestamos a largo plazo ordinarios. Cuantía máxima de 150.000 euros.
- b) Prestamos a largo plazo extraordinarios. La cuantía máxima será fijada anualmente en las bases de ejecución del presupuesto. Son préstamos extraordinarios aquellos en los que se acredite alguno de las siguientes circunstancias:
  - 1.ª. Inversiones de especial interés público por quedar acreditado objetivamente que su impacto económico o social va a tener efectos supramunicipales.
  - 2.ª. Inversiones necesarias para remediar acontecimientos extraordinarios e imprevisibles que hayan perturbado la prestación de servicios municipales esenciales.
- c) Prestamos a corto plazo (operaciones de tesorería). Cuantía máxima de 30.000 euros.



### **19.6 Plazos de amortización**

- a) Plazo ordinario para los préstamos a largo plazo. Hasta diez años, con opción a dos de carencia.
- b) Plazo extraordinario para los préstamos a largo plazo. Hasta quince años, con opción a dos de carencia, cuando se den las circunstancias previstas en el apartado b) del artículo 8º de este Reglamento o cuando se acrediten circunstancias extraordinarias que afecten a la carga financiera, a la deuda comercial o la existencia de graves desfases de tesorería.
- c) Plazo de los préstamos de mandato. Hasta cuatro años o el plazo inferior restante para que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la Corporación que las concierte.
- d) Plazo de los préstamos a corto plazo (operaciones de tesorería). Un año.

### **19.7 Orden de concesión de los préstamos, graduación de la cuantía y límite del crédito presupuestario disponible**

Los préstamos de la Caja Provincial de Cooperación se concederán por orden de registro de la entrada de la solicitud siempre que la documentación preceptiva estuviera completa. En el caso de que fuera necesario subsanar o complementar la documentación, el orden a tener en cuenta será el del registro de entrada de la subsanación o del último documento que complete la solicitud.

Los préstamos se concederán hasta el límite del crédito disponible en el presupuesto anual de la Diputación Provincial.

La cuantía podrá graduarse discrecionalmente de manera motivada en función del número de peticiones concurrentes y de las disponibilidades presupuestarias y teniendo en cuenta las finalidades de los préstamos y la situación financiera del solicitante.

### **19.8 Justificación del destino de los préstamos**

a) Los préstamos para la financiación de inversiones deberán justificarse con las facturas y certificaciones de obra, en su caso, y los documentos acreditativos del pago. La adquisición de bienes inmuebles se justificará con la escritura pública y el documento acreditativo del pago.

El plazo de justificación terminará el día 31 de marzo del ejercicio siguiente o el día hábil posterior. Cuando la ejecución de las inversiones se haya retrasado y cuando se trate de gastos plurianuales, la justificación de cada anualidad terminará el día 31 de marzo del ejercicio siguiente o el día hábil posterior.

b) Los préstamos de mandato para la financiación de nuevos o mayores gastos por operaciones corrientes declarados necesarios y urgentes deberán justificarse con las facturas o documentos equivalentes y los documentos acreditativos del pago. El plazo de justificación terminará el día 31 de marzo del ejercicio siguiente o el día hábil posterior.

c) Los préstamos para la refinanciación de otras operaciones de crédito deberán justificarse con los correspondientes documentos fehacientes acreditativos de la cancelación de la operación. El plazo de justificación terminará el día 31 de marzo del ejercicio siguiente o el día hábil posterior.

### **19.9 Reintegro de préstamos**

a) La falta de justificación del destino de los préstamos, en los casos en que resulta preceptiva, determinará el reintegro de los fondos entregados más el interés legal devengado desde la fecha de pago.

b) Las cantidades parcialmente sobrantes que no hayan sido destinadas a los fines para los que se concedieron los préstamos deberán ser asimismo reintegradas. Los reintegros que se realicen dentro del año en el que se ha puesto de manifiesto la imposibilidad de cumplir el destino completo del préstamo no devengaran interés de demora.

### **19.10 Amortización de los préstamos**

Los préstamos de la Caja Provincial de Cooperación se amortizarán mediante una cuota única anual que se calculará dividiendo el importe del préstamo por el número de años de duración, excluidos en su caso los años de carencia.

Las operaciones de tesorería se cancelarán dentro del año siguiente a su concertación.

La fecha de referencia para las amortizaciones de los préstamos y las cancelaciones de las operaciones de tesorería será la fecha de pago de los préstamos por la Tesorería Provincial.

### **19.11 Retenciones de ingresos y devengo de intereses de demora**

La Diputación Provincial retendrá e imputará al pago de amortizaciones y eventuales intereses de demora cualquier clase de ayuda, subvención, transferencia, anticipo o liquidación de gestión recaudatoria que hubiere de verificar a favor del Ayuntamiento prestatario cuando este no satisfaga en tiempo y forma las anualidades correspondientes. Esta facultad se recogerá expresamente en el documento administrativo de formalización de la operación de crédito.

La demora en el reembolso de las cantidades adeudadas devengará el interés legal del dinero determinado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

A efectos del presente Reglamento, el período de treinta días siguiente al vencimiento de cada anualidad se considera período de retención o compensación y no devenga intereses de demora.

### **19.12 Procedimiento de concesión de los préstamos**

1. La solicitud de préstamo, suscrita por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento y dirigida al Presidente de la Diputación, deberá acompañarse de los siguientes documentos:

a) Certificación del acuerdo o de la resolución del órgano competente —según corresponda conforme a la legislación reguladora de las haciendas locales—, de instar la concesión de préstamo u operación de tesorería en alguna de las modalidades previstas en este Reglamento.

b) Certificación expedida por el Interventor, o Secretario-Interventor, del Ayuntamiento, acreditativa del cumplimiento de cada uno de los requisitos exigidos en este Reglamento para cada una de las modalidades de operación de crédito. La certificación comprenderá con detalle la finalidad concreta del crédito así como la acreditación de que no existe para la misma finalidad otra financiación en forma de subvenciones, contribuciones especiales o cuotas de urbanización. En el caso de que exista otra financiación, se acreditará que el importe del préstamo alcanza únicamente a la diferencia en que se cifre la aportación municipal.

2. Recabados los documentos e informes complementarios que se consideren necesarios, y previo dictamen de la Comisión Informativa competente, la Junta de Gobierno resolverá sobre la petición deducida, fijando la cantidad a conceder, la clase de préstamo en función de las establecidas en este Reglamento, el plazo para el reintegro total, el importe de cada anualidad, la facultad de retención o compensación de la Diputación, la obligación del abono de intereses en caso de demora y todas aquellas que fueren congruentes con la naturaleza y finalidad de crédito a otorgar.

3. Resuelta por la Diputación la petición de préstamo u operación de tesorería, se comunicará al Ayuntamiento peticionario, y si aquella fuera estimatoria será remitido, asimismo, un ejemplar del proyecto de contrato, que reflejará los términos definitivos fijados.

4. El Ayuntamiento beneficiario deberá aportar el acuerdo aprobatorio de los términos de la concesión y del contrato con el «quórum» que determine la legislación aplicable al efecto. Cuando sea preceptivo, aportará también la autorización del órgano de tutela financiera.

5. El contrato de préstamo se formalizará mediante documento administrativo firmado por los Presidentes de ambas entidades y autorizado por el Secretario de la Diputación Provincial.

## 20. Preguntas habituales sobre operaciones de crédito

1. *¿Puede un Ayuntamiento concertar un préstamo para financiar el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial derivada de los daños producidos en una vivienda como consecuencia de una fuga en la red de abastecimiento de agua?*

Las operaciones de crédito de las entidades locales como regla general solo pueden financiar gastos de inversión, por lo que en principio no cabría ese préstamo ya que una indemnización es gasto corriente.

Cabría concertar un «préstamo de mandato» en la modalidad prevista en el artículo 177, apartado 5, del TRLRHL para financiar créditos extraordinarios o suplementos de crédito para gastos corrientes que sean declarados necesarios y urgentes mediante acuerdo adoptado con quórum de mayoría absoluta, si se cumplen los requisitos generales para concertar operaciones de crédito a largo plazo así como los requisitos especiales que exige ese precepto, pero, en cualquier caso, el préstamo deberá cancelarse antes de que se proceda a la renovación de la corporación que lo concierte.

2. *Si un Ayuntamiento no dispone de suficiente liquidez para hacer frente a los próximos pagos, ¿qué pago es prioritario: el de una certificación de obra o el de la cuota de amortización e intereses de un préstamo?*

El artículo 135.3 de la Constitución española, introducido en la reforma de 2011, establece que «Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta».

En el mismo sentido, el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, determina que «el pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto».

Por lo tanto, el pago de la cuota de amortización e intereses de un préstamo es prioritario sobre el de una certificación de obra.

3. *¿Se puede concertar por un Ayuntamiento algún tipo de operación de crédito para el pago de la ejecución de una sentencia por la que se condena al pago de una cantidad?*

Sí, actualmente es posible. La disposición adicional primera de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, introdujo la posibilidad de financiar la ejecución de sentencias firmes a través de los mecanismos extraordinarios de financiación regulados en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. En concreto mediante el Fondo de Ordenación o mediante el Fondo de Impulso Económico. Para ello será necesario que se justifique la existencia de graves desfases de tesorería como consecuencia de la ejecución de la sentencia, además de cumplirse los requisitos generales de cada uno de los Fondos.

4. *¿Qué es la «carga financiera» a efectos de la concertación de los denominados préstamos de mandato?*

El artículo 177, apartado 5, del TRLRHL condiciona la concertación de los denominados préstamos de mandato, entre otros requisitos, a que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25% de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad. Esta referencia a la «carga financiera» es un anacronismo legal, ya que tal concepto desapareció en 1998 de la legislación de haciendas locales.

Para su correcta interpretación se debe acudir al texto original de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que en su artículo 54.4 entendía por carga financiera la suma de las cantidades destinadas en cada ejercicio al pago de las anualidades de amortización, de los intereses y de las comisiones correspondientes a las operaciones de crédito formalizadas o avaladas, con excepción de las operaciones de tesorería.

5. *¿Puede la oposición presentar una enmienda a los presupuestos municipales proponiendo reducir los créditos destinados a la amortización de los préstamos vigentes del Ayuntamiento?*

No es posible. El artículo 135.3 de la Constitución española, introducido en la reforma de 2011, establece que «Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión».

En el mismo sentido, el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, determina que «Los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión».

La expresión «mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión», en el ámbito de la Administración Local se entiende referida a las condiciones del contrato de préstamo. Es decir, las anualidades de amortización previstas en el contrato y los intereses ajustados a las condiciones del contrato deben formar parte obligatoriamente de los créditos del presupuesto inicial y no podrán ser enmendados.

Cuestión distinta sería la inclusión en el presupuesto de créditos destinados a la amortización anticipada de préstamos. En este caso sí que cabría la enmienda, porque su presupuestación no es obligatoria.



**CAPÍTULO 20**

**TESORERÍA Y RECAUDACIÓN**



## 20. Tesorería y recaudación

Luis Manuel López-Montoto Pérez  
Tesorero de la Diputación Provincial de Zaragoza

### SUMARIO

1. La Tesorería de las Entidades Locales.
  - 1.1 Concepto.
  - 1.2 ¿Cuáles son las funciones de la tesorería?.
  - 1.3 ¿A quién corresponde la responsabilidad de tales funciones?.
  - 1.4 El principio de unidad de caja.
  - 1.5 Situación de los fondos: la caja y las cuentas bancarias.
  - 1.6 La realización de pagos: prelación, procedimientos y medios de pago.
  - 1.7 Planificación financiera.
2. La Recaudación de las Entidades Locales.
  - 2.1 Introducción: El derecho formal de los ingresos públicos.
  - 2.2 La delegación de las potestades tributarias.
  - 2.3 La gestión, liquidación y recaudación de los recursos de las Haciendas Locales.
  - 2.4 Los procedimientos de gestión tributaria.
  - 2.5 La inspección.
  - 2.6 La recaudación.
3. Preguntas habituales sobre Tesorería y Recaudación.

### 1. LA TESORERÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES

#### 1.1 Concepto

La Tesorería de las Entidades Locales se configura, en la normativa de Régimen Local, como una de las piezas claves en la organización y estructura de cualquiera de las entidades que la conforman, y viene a constituir la caldera de la actividad económico-financiera de una Corporación, pues, si tal actividad tiene como objetivo satisfacer las necesidades públicas que la Entidad tiene legalmente encomendadas; es a la Tesorería a quien la Ley confía la provisión de los medios económicos necesarios para ello, así co-mo la garantía de la puntual satisfacción de las obligaciones derivadas de tal actividad.

El término Tesorería es polisémico, presenta varios significados dependientes del aspecto o punto de vista con que sea abordado:

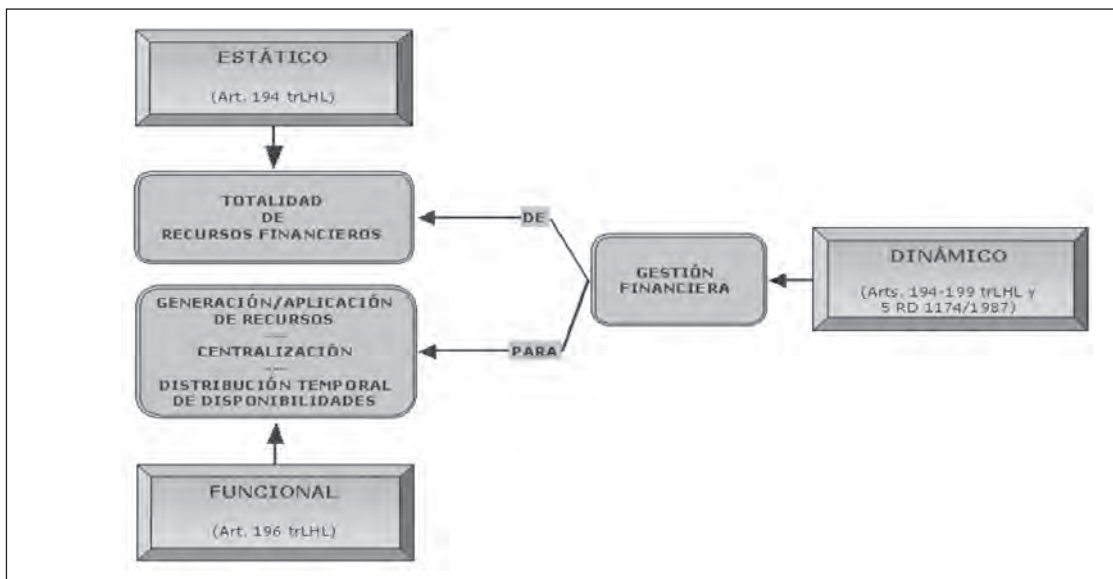


Ilustración 1. Tesorería, término polisémico



—Desde un punto de vista estático, la Tesorería de las Entidades locales integra el conjunto de los recursos financieros —dinero, valores o créditos— de la Entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias.

—Desde un punto de vista funcional, la Tesorería tiene encomendadas las funciones de recaudación de los derechos, pago de las obligaciones, centralización de la totalidad de los fondos y valores de la Entidad, distribución temporal de disponibilidades dinerarias y la responsabilidad de los avales contraídos.

—Finalmente, desde el punto de vista dinámico, la Tesorería hace alusión al conjunto de medidas estratégicas y organizativas destinadas a la administración de la totalidad de los recursos financieros (aspecto estático) para la consecución de los objetivos funcionales asignados a la misma (aspecto funcional); o, lo que es lo mismo, la gestión financiera de la Entidad Local.

A lo largo de las páginas que siguen abordaremos los principales aspectos de tal gestión financiera.

## 1.2 ¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES DE LA TESORERÍA?

Las funciones legales de la Tesorería se regulan en el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, con desarrollo reglamentario en el Real Decreto que regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

### 1.2.1 Regulación en el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales

Son funciones encomendadas a la Tesorería de las Entidades Locales, conforme establece el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales:

- a) Recaudar los derechos y pagar las obligaciones.
- b) Servir al principio de unidad de caja; es decir, garantizar que la totalidad de los fondos y valores generados por todo tipo de operaciones, presupuestarias y no presupuestarias, se centralicen en la Tesorería.
- c) Distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones.
- d) Responder de los avales contraídos.
- e) Realizar las demás que se deriven o relacionen con las anteriormente numeradas.

Como la totalidad de los actos con trascendencia económica, los realizados en el ejercicio de tales funciones están sujetos a fiscalización por la Intervención, así como a su adecuada contabilización. Singularmente, además, la Ley se encarga de especificar que las disponibilidades de la Tesorería y sus variaciones quedan sujetas a intervención y al régimen de la contabilidad pública.

### 1.2.2 Desarrollo reglamentario.

Esas funciones, enumeradas por el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, han sido desarrolladas recientemente por el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Concretamente, su artículo 5 trata de las funciones de tesorería, en su apartado primero, en los siguientes términos:

La función de tesorería comprende:

- a) La titularidad y dirección del órgano correspondiente de la Entidad Local.
- b) El manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad Local, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales vigentes y, en particular:

1.º La formación de los planes, calendarios y presupuestos de Tesorería, distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la Entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas, conforme a los acuerdos adoptados por la Corporación, que incluirán información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

2.º La organización de la custodia de fondos, valores y efectos, de conformidad con las directrices señaladas por la Presidencia.

3.º La realización de los cobros y los pagos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente, el Plan de Disposición de Fondos y las directrices señaladas por la Presidencia, autorizando junto con el ordenador de pagos y el interventor los pagos materiales contra las cuentas bancarias correspondientes.

4.º La suscripción de las actas de arqueo.

c) La elaboración de los informes que determine la normativa sobre morosidad relativa al cumplimiento de los plazos previstos legalmente para el pago de las obligaciones de cada Entidad Local.

d) La dirección de los servicios de gestión financiera de la Entidad Local y la propuesta de concertación o modificación de operaciones de endeudamiento y su gestión de acuerdo con las directrices de los órganos competentes de la Corporación.

e) La elaboración y acreditación del período medio de pago a proveedores de la Entidad Local, otros datos estadísticos e indicadores de gestión que, en cumplimiento de la legislación sobre transparencia y de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, gasto público y morosidad, deban ser suministrados a otras administraciones o publicados en la web u otros medios de comunicación de la Entidad, siempre que se refieran a funciones propias de la tesorería.

## 1.3 ¿A quién corresponde la responsabilidad de tales funciones?

Esta no es una cuestión sencilla, hoy por hoy. Con arreglo a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, las funciones de tesorería y de recaudación son «funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional». El desarrollo reglamentario de este precepto lo encontramos en el ya citado Real Decreto 128/2018, que establece, al respecto, un régimen general, un régimen de exención y de garantía, y otro transitorio:

A) Régimen general.

1.º En las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en primera o segunda clase, existirá un puesto de trabajo denominado Tesorería, al que corresponderá la responsabilidad administrativa de las funciones enumeradas en el artículo 5 que antes transcribimos. Este puesto estará reservado a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional de la subescala de Intervención-Tesorería.

2.º Las Entidades Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase 3.ª, es decir, de municipios de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto no exceda los 3.000.000 de euros, podrán agruparse entre sí para el sostenimiento en común de un puesto único de Tesorería, al que corresponderá la responsabilidad administrativa de las funciones propias de tesorería-recaudación en todos los municipios agrupados. Este puesto está reservado a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de la subescala de Secretaría-Intervención. Tal agrupación también es posible para el sostenimiento en común de un puesto único de Tesorería de las Entidades Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase 2.ª y 3.ª, al que corresponderá la responsabilidad administrativa de las funciones propias de este puesto de trabajo en todos los municipios agrupados.

Estas agrupaciones tendrán, como regla general, un ámbito territorial autonómico, aunque, previo convenio o acuerdo, se podrán constituir agrupaciones entre Entidades Locales de diferentes Comunidades Autónomas. Corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus normas propias, acordar la constitución y disolución de tales agrupaciones, con un procedimiento que podrá iniciarse mediante acuerdo de las Entidades Locales interesadas o de oficio por la Comunidad Autónoma, dando audiencia en este caso a las Entidades afectadas, y requiriéndose el informe previo de la Diputación provincial correspondiente. Una vez aprobada la agrupación, se clasificará el puesto resultante por la Comunidad Autónoma, y se comunicará la resolución de clasificación correspondiente, al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

B) Régimen de exención, y garantía en municipios de menos de 1.000 habitantes.

No obstante lo anterior, las Entidades Locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 euros, podrán ser eximidas por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación Provincial, de la obligación de crear o mantener el puesto de trabajo de Secretaría, en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación con otras Entidades Locales para mantener dicho puesto. En tales casos, las funciones atribuidas al puesto eximido serán ejercidas por los Servicios de Asistencia o mediante acumulación.

a) Servicios de asistencia. Las funciones reservadas a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en Entidades Locales eximidas, serán ejercidas por las Diputaciones Provinciales o, en su caso, mediante acumulación de funciones o agrupación para sostenimiento en común del puesto reservado. A tales efectos, las Diputaciones Provinciales incluirán, en sus relaciones de puestos de trabajo, los reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional necesarios para garantizar el cumplimiento de tales funciones.

Tal obligación de las Diputaciones Provinciales se extiende no solamente a los eximidos, sino también a la garantía de la prestación de los servicios de secretaría e intervención y tesorería y recaudación, en todo caso, en los municipios de menos de 1.000 habitantes; lo cual no implicará la supresión del puesto de Secretaría en los municipios que tengan creado y clasificado dicho puesto.

b) Acumulación.

La solución de la acumulación permite que un funcionario habilitado que se encuentre ocupando un puesto de trabajo reservado desempeñe las funciones de Tesorería en otra Entidad local (solo se podrá desempeñar un nombramiento en acumulación, aunque no advierto impedimento en que tal acumulación lo sea de un puesto único de Tesorería por agrupación). Tal acumulación se autorizará por la Comunidad Autónoma (salvo las intercomunitarias, que se autorizarán por el MHFP), a petición de la Corporación Local, de acuerdo con el funcionario interesado y previo informe favorable de la Entidad Local en que se halle destinado.

C) Régimen transitorio.

En tercer lugar, el reglamento recoge un régimen transitorio que, para las Corporaciones Locales cuya Secretaría esté clasificada en clase 3.º consiste en el desempeño de las funciones de Tesorería:

- Mediante agrupación de Tesorería,
- Por las Diputaciones Provinciales a través de sus servicios de asistencia técnica, o a través de acumulación o a través de un puesto de colaboración.
- Por funcionario propio de la Entidad local.
- O, excepcionalmente, siempre que no sea posible mediante las fórmulas anteriores, la función de tesorería se desempeñará por el titular del puesto de Secretaría.

Creo que el régimen transitorio no es sino una subsunción del régimen general y del de exención y garantía, que implementa la posibilidad de prestación por funcionario propio y, excepcionalmente, por el propio Secretario de la Corporación, que sería Secretario-Interventor y Tesorero; y, ¡acabáramos!, probablemente sea de esas transitoriedades con vocación de permanencia.

#### 1.4 El principio de unidad de caja

Una de las funciones principales de la Tesorería es servir al principio de unidad de caja, garantizando que la totalidad de los fondos y valores generados por tipo de operaciones, tanto presupuestarias, como no presupuestarias, se centralicen en la Tesorería y, como consecuencia de ello, la recaudación de la totalidad de los derechos y el pago de la totalidad de las obligaciones.

Por aplicación de dicho principio el Tesorero distribuye y maneja los fondos y valores de la Corporación, independientemente de la naturaleza u origen de los mismos, con el objetivo de garantizar la puntual satisfacción de las obligaciones reconocidas, en función del plan de disposición de fondos [PDF] aprobado. A tales efectos, el conjunto de los recursos de la Entidad no se encuentra, como regla general, afectado a satisfacer obligaciones puntuales, sino que se destina a satisfacer el conjunto de las obligaciones de la misma (principio de no afectación). Ello, no obstante, sin perjuicio de la existencia de ciertos recursos que sí tienen carácter afectado (como es el caso de los ingresos por contribuciones especiales, subvenciones finalistas o prestamos). Tales recursos afectados son objeto de un seguimiento especial mediante proyectos de gasto, y su correcta aplicación se controla a través de las denominadas «desviaciones de financiación».

#### 1.5 Situación de los fondos: la caja y las cuentas bancaria

La situación de los fondos de las Entidades locales puede ubicarse, por tanto, en la propia Caja de la Corporación, o posicionarse en cuentas bancarias aperturadas en entidades financieras. Al respecto, la Ley permite que las entidades locales puedan concertar los servicios financieros de su Tesorería con entidades de crédito y ahorro, mediante la apertura de los siguientes tipos de cuentas:

- a) Cuentas operativas de ingresos y pagos.
- b) Cuentas restringidas de recaudación.
- c) Cuentas restringidas de pagos.
- d) Cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería.

##### 1.5.1 La caja de efectivo, o caja de la Corporación

Como acabamos de señalar, la Ley permite la existencia de una, o más, cajas de efectivo en la Corporación. Esta es una posibilidad que recomendamos, encarecidamente, sea de una utilización muy restringida, tanto para ingresos y cobros de carácter operativo, como para la satisfacción de anticipos de caja fija o pagos a justificar. Únicamente cuando no sea posible la utilización de los servicios financieros de una entidad de depósito, deberíamos utilizar la caja de efectivo, y ello porque implica diversos tipos de riesgo y coste:

—Riesgo de manejo. El manejo del dinero en efectivo implica un riesgo cierto de quebranto. Quebranto, por otra parte, que únicamente puede ser retribuido al cajero vía valoración de su puesto de trabajo en el complemento específico asignado al mismo, y nunca mediante la percepción de un concepto retributivo bajo tal denominación, como ocurría in illo tempore.

—Riesgo de custodia. El dinero en efectivo puede ser objeto de pérdida o extravío, si no de apropiación; y debe ser, por ello, custodiado con esmero. Es un bien dotado de gran volatilidad, o, en expresión afortunada debida a Matesanz, se trata de un sólido que se evapora con facilidad. Requiere un inmovilizado adecuado para tal custodia, y un control periódico de las existencias y movimientos (control de integridad, a que me referiré más adelante).

—Costes de manejo y custodia. Tanto el manejo como la custodia del dinero en efectivo implica la existencia de costes, fundamentalmente de personal, que pueden ser reducidos o minimizados mediante la utilización de los servicios de entidades de depósito.

—Improductividad. Hoy la retribución de los depósitos en cuenta corriente es cero, incluso en ocasiones podría ser negativa. Sin embargo la tendencia, a medio y largo plazo, es recuperar la senda positiva de los tipos de interés, lo cual constituirá una razón más para minimizar la utilización de las cajas de efectivo.

En todo caso, admitiendo la necesidad perentoria de la existencia de cajas de efectivo, no debemos olvidar que la Ley refiere su utilización «para los fondos de las operaciones diarias», lo cual quiere darnos a entender que estaríamos hablando, en todo caso, de cantidades de escasa cuantía; cuantía, por otra parte debería limitarse por la propia Corporación, ya mediante un acuerdo específico, ya vía Bases de Ejecución.

Por lo tanto, y a modo de resumen, la posibilidad de operar a través de cajas de efectivo está condicionada a su previa autorización y a la aprobación de un régimen normativo específico, bien sea a través de una disposición reglamentaria establecida al efecto, bien a través de las bases de ejecución del presupuesto de la propia entidad local. Por otra parte, la Ley limita la posibilidad de colocar en caja excedentes de tesorería superiores a las necesidades diarias que tenga la Corporación.

### *1.5.2 Cuentas operativas de ingresos y pagos*

Las cuentas operativas de ingresos y pagos son cuentas corrientes, a través de las cuales se canalizan, de ordinario, los cobros y pagos de la Entidad, ya sea por operaciones presupuestarias, como no presupuestarias.

La doctrina define el contrato de cuenta corriente como un contrato de gestión, en virtud del cual el banco se compromete a realizar por cuenta de su cliente cuantas operaciones son inherentes al servicio de caja, realizando las correspondientes anotaciones contables (GARRIGUES). Las cuentas operativas de ingresos y pagos aperturadas en una entidad financiera permite a la Entidad local disponer sin restricciones de ese «servicio de caja», y por lo tanto, le permite utilizar las ventanillas y la caja del Banco para verificar o para recibir de otras personas (deudoras suyas) ingresos de metálico, o para retirar fondos para sí o en favor de terceros ordenando transferencias o librando cheques. No obstante, hemos de significar diversas singularidades que se derivan de la titularidad pública de la cuenta corriente bancaria.

1.<sup>a</sup> Régimen de disposición mancomunada. Los pagos materiales han de ser autorizados en forma mancomunada, por los tres claveros. Así lo requieren de forma expresa tanto la Ley como el RD 128/2018. El Tesorero, que es quien lanza el procedimiento de realización material del pago; el Interventor, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas de intervención material del pago; y el Presidente de la Corporación, en cuanto ordenador de pagos.

2.<sup>a</sup> Carácter reglado de su operativa. Tanto en los ingresos, como en los pagos, existe un procedimiento de realización material que debe haberse cumplido para su correcta realización. El servicio de caja que la entidad de depósito lleva a cabo incluye la verificación de las correspondientes anotaciones de cargo y abono. Acerca de esta cuestión me extenderé más adelante, al tratar específicamente de los cobros y pagos; baste ahora decir que ni la totalidad de los ingresos pueden realizarse, sin más, en las cuentas operativas; ni cabe la ordenación de transferencias sin reconocimiento previo de la obligación, o cargos por domiciliación, y menos sin ella, en la cuentas operativas.

3.<sup>a</sup> Sin apertura de crédito. Las cuentas operativas no deberán admitir descubiertos en cuenta. Tal limitación deriva del procedimiento establecido legalmente para la concertación y autorización, en su caso, de operaciones de crédito a corto plazo, u operaciones de tesorería.

### *1.5.3 Cuentas restringidas de recaudación*

Las cuentas restringidas de recaudación son cuentas aperturadas en las entidades financieras con las que hemos celebrado previamente un convenio en virtud del cual se constituyen en entidades colaboradoras de la recaudación, o con las que hemos celebrado un contrato para la prestación del servicio de caja. Tienen, por tanto, carácter instrumental o auxiliar, lo cual permite el control de los ingresos efectuados durante los plazos establecidos en los diferentes períodos de cobranza, así como de las incidencias posibles (devoluciones, fundamentalmente).

Su operativa es la siguiente:

—Ingresos: únicamente admiten los correspondientes a los tributos enlazados a los mismos, y producen anotación contable del abono en la misma fecha. Tales ingresos serán los de las autoliquidaciones (con independencia de si el ingreso se efectúa dentro o con posterioridad a los plazos establecidos por la normativa propia de cada tributo); y los procedentes de liquidaciones practicadas por la Entidad Local (ya sean liquidaciones individuales o mediante recibo), que requerirán la aportación del tríptico que incluya la carta de pago correspondiente.

—Pagos: salvo la resolución de incidencias (limitadas al período de devolución), únicamente admiten salida de fondos a la cuenta operativa enlazada, en las fechas legal o convencionalmente predeterminadas. Legalmente la periodicidad es de quince días.

### *1.5.4 Cuentas restringidas de pagos*

Las cuentas restringidas de pagos son cuentas aperturadas en entidades financieras que se utilizan para realizar las provisiones de fondos para pagos específicos, pagos a justificar y anticipos de caja fija. Tiene, como las cuentas restringidas de recaudación, carácter instrumental y auxiliar, y una operativa justamente inversa a ellas: únicamente admite ingresos mediante transferencia realizada desde la cuenta operativa asociada, por el importe de las diversas relaciones de pagos ordenados; y los pagos que soportará serán los que en ejecución de las órdenes de pago se emitan.

Su utilidad real en Corporaciones locales de mediana y pequeña entidad es la de servir de instrumento para anticipos de caja fija y pagos a justificar. La utilización de los primeros permitirá la domiciliación de recibos en una cuenta restringida de pagos; así como la utilización de tarjetas de débito.

### *1.5.5 Cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería*

Un tercer tipo de cuentas bancarias, junto a las cuentas operativas y las cuentas restringidas, son las cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería. Tales cuentas recogen saldos a favor de la entidad como consecuencia de la colocación de excedentes temporales de tesorería.

Se trata de depósitos, normalmente a la vista, cuyos saldos se invierten en instrumentos financieros concretos, cuya evolución de tipos de interés determina la rentabilidad de la cuenta.

La Instrucción del modelo normal de contabilidad local las define como «Inversiones financieras de gran liquidez» y han de cumplir todas las condiciones siguientes:

—Se realizan con el objetivo de rentabilizar excedentes temporales de efectivo y forman parte de la gestión normal de la liquidez de la entidad.

—En el momento de su formalización tienen un vencimiento no superior a 3 meses.

- Son fácilmente convertibles en importes determinados de efectivo sin incurrir en penalizaciones significativas.
- No están sujetas a riesgo de cambios en su valor.

En su contratación se deberán respetar los principios de solvencia, publicidad, concurrencia y transparencia, adecuados al tipo de operación de que se trate en cada caso; y tendrán carácter no presupuestario, salvo los rendimientos que deriven de las mismas que se aplicarán al presupuesto de ingresos.

#### *1.5.6 Control de integridad de los fondos públicos*

El control sobre la integridad de los fondos públicos se lleva a cabo mediante la verificación de que el saldo contable de las existencias de tesorería es coincidente con el saldo real a una fecha determinada. En este ámbito, la instrucción del modelo normal de contabilidad local únicamente establece la obligación de adjuntar a las cuentas anuales la siguiente documentación:

- Las actas de arqueo de las existencias en caja referidas a fin de ejercicio.
- Las notas o certificaciones de cada entidad bancaria de los saldos existentes en las mismas a favor de la entidad local o del organismo autónomo, referidos a fin de ejercicio y agrupados por nombre o razón social de la entidad bancaria. En caso de discrepancia entre los saldos contables y los bancarios, se aportará el oportuno estado conciliatorio, autorizado por el interventor u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad.

Esta regulación supone que la elaboración de las actas de arqueo solo es exigible a fin de ejercicio, y que han de estar referidas a la tesorería que se mantenga en las cajas de efectivo.

Respecto de las existencias colocadas en cuentas abiertas en entidades de crédito, únicamente habrá que aportar a aquella fecha la oportuna certificación bancaria y, en su caso, el estado conciliatorio que justifique las diferencias detectadas entre el saldo certificado y el contable. Por otro lado, no existe la obligación legal de realizar arqueos o comprobaciones a lo largo del ejercicio, como sí preveía determinada normativa contable ya derogada (la Instrucción de Contabilidad anexa al Reglamento de Haciendas Locales de 4 de agosto de 1952 establecía la necesidad de realizar arqueos mensuales.); no obstante, elementales razones de cautela aconsejan practicar arqueos durante el año, al objeto de detectar y corregir las discordancias que puedan producirse entre el saldo real y el contable de las distintas cuentas de tesorería.

### **1.6 La realización de pagos: prelación, procedimientos y medios de pago**

Establecen, tanto la Ley de Haciendas Locales como la Ley General Presupuestaria, que para el pago de sus obligaciones, las Entidades Locales podrán utilizar cajas de efectivo, o utilizar entidades financieras, bien en efectivo, o mediante transferencias, cheques o cualquier otro medio o documento de pago, sean o no bancarios, que se establezcan.

Por tanto, en la consideración puntual de la realización de pagos por las Entidades locales deberemos tomar en cuenta, por un lado, el régimen de ordenación y prelación de pagos; y por otro, los procedimientos y los medios de pago.

#### *1.6.1 Ordenación del pago*

La ordenación del pago es una de las fases de ejecución del presupuesto de gastos, que presenta como peculiaridad con respecto a aquellas que no es acumulable a ellas, por lo que requerirá un acto administrativo específico de ordenación. Se define como el acto mediante el cual el ordenador de pagos, en base a una obligación reconocida y liquidada, expide la correspondiente orden de pago contra la Tesorería de la Entidad. Ese órgano competente será el Presidente de la Entidad local, o al órgano que tenga estatutariamente atribuida la función en los Organismos autónomos dependientes las funciones de la ordenación de pagos. El Presidente de la Entidad local podrá delegar el ejercicio de las funciones de la ordenación de pagos.

El acto administrativo de la ordenación se puede materializar:

- Individualmente respecto de obligaciones específicas y concretas.
- En relaciones de órdenes de pago que recogerán, como mínimo y para cada una de las obligaciones en ellas incluidas, sus importes bruto y líquido, la identificación del acreedor y la aplicación o aplicaciones presupuestarias a que deban imputarse las operaciones.

#### *1.6.2 Prelación*

Con respecto al régimen de prelación de pagos, la Ley establece que la expedición de órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos (PDF) de la tesorería que se establezca por el Presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

La ordenación del pago del resto de obligaciones reconocidas se encontrará sujeta al régimen siguiente:

- a) Por un lado, la Ley General Presupuestaria, de aplicación por remisión del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, impone al ordenador de pagos la aplicación de criterios objetivos en la expedición de las órdenes de pago, tales como la fecha de recepción, el importe de la operación, aplicación presupuestaria y forma de pago, entre otros.
- b) En todo caso, con carácter general la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas exige que «en el despacho de los expedientes se guarde el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia».

#### *1.6.3 Procedimientos y medios de pago*

En cuanto a los procedimientos y medios de pago, podemos distinguir dos tipos de formas de pago: las normales y las excepcionales.

##### a) Formas normales de pago.

Son formas normales de pago el metálico, la emisión de cheque y la transferencia bancaria.

##### METÁLICO:

El pago en metálico es una forma de pago ordinaria, desde el punto de vista de su regulación, aunque de utilización muy excepcional, y desaconsejada por las razones que expusimos ampliamente al tratar de la caja de efectivo. En tal sentido, es conveniente llevar a cabo una regulación específica de tal forma de pago en las bases de ejecución del presupuesto, estableciendo los supuestos taxativos en que se admitirá esta forma de pago.

Una correcta realización del pago en metálico exige la previa emisión del documento contable correspondiente. El perceptor se deberá identificar, mediante la exhibición del DNI tratándose de una persona física; y si es una persona jurídica mediante la acreditación, además, del poder debidamente bastantado para la retirada de los fondos. Tal retirada exigirá dejar constancia, además, de la fecha y de la firma en el correspondiente «recibí», con indicación de su DNI. El pago en metálico así realizado produce efectos liberatorios inmediatos, conforme establece el Código civil.

CHEQUE:

La utilización del cheque como forma de pago es especialmente recomendada cuando se libran contra cuentas restringidas de pagos que, previamente han sido aprovisionadas por el importe de la relación de pagos ordenados, se encuentran retribuidas, con lo que en tanto el deudor no hace efectivo el cheque (y en todo caso durante el número de días de valoración), su importe nominal está rentabilizado.

Los requisitos que han de reunir los cheques que expidan las Entidades Locales son los siguientes:

a) Firma de los tres claveros, como hemos expuesto más arriba: el Presidente, En su condición de ordenador de pagos; el Interventor, por su función de control material del pago; y el Tesorero por la función que tiene encomendada de pagar las obligaciones, y de control de posiciones en entidades financieras.

b) Han de ser nominativos a favor de quien se ha reconocido la obligación y expedido la orden de pago; pues el pago hecho a persona distinta del acreedor no tiene carácter liberatorio, y para que la cesión del derecho de cobro tenga plena efectividad frente a la Administración, será requisito imprescindible la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión.

TRANSFERENCIA:

La transferencia bancaria es la forma de pago más común en la actualidad, puesto que ofrece las ventajas de su fiabilidad y economía. Constituye una orden dada a la entidad de depósito, para que, con cargo a la cuenta, operativa o restringida de titularidad local, proceda a posicionar una cantidad concreta en cuenta titularidad del beneficiario de la transferencia que, por la naturaleza pública de los fondos, será un acreedor de la Corporación.

Es importante tener en cuenta, fundamentalmente en esta forma de pago, la normalización de los instrumentos de pago en zona euro, que se conoce como SEPA, siglas en inglés de Sinfle Euro Payments Area, zona única de pagos en euros, en cristiano. Se trata de una iniciativa de la Unión Europea, que culmina el proceso de integración monetaria, que se plasmó en la Directiva 2007/64/CE, de 13 de noviembre, sobre Servicios de Pago, transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley de Servicios de Pago (Ley 16/2009, de 13 de noviembre), que concreta la operativa de la transferencia, y concreta la recepción y tratamiento de las órdenes de pago por el proveedor de servicios de pago (la entidad financiera); la posibilidad de su rechazo; los plazos de ejecución y su fecha valor. En el caso de que la transferencia no pueda ser cumplimentada, originará un extorno con la misma fecha valor que el adeudo, produciéndose un ingreso extrapresupuestario, que deberá ser solventado previa solución del problema que impidió su adecuada cumplimentación.

En relación a los importes transferidos, y como regla general, no podrán ser minorados por la aplicación de gasto alguno, debiendo ser transferida la totalidad del importe de la operación de pago, absteniéndose los diversos intervinientes (tanto el operador de la Entidad Local, como el operador del beneficiario de la transferencias, como cualesquiera otros intermediarios intervinientes), de deducir gasto alguno de la cantidad transferida.

La fecha valor de los fondos transferidos en operaciones de pago realizadas en euros, en las que ambos proveedores de servicios de pago estén situados en la Unión Europea (lo cual será lo más normal) no será posterior al final del día hábil siguiente al de la ordenación de la transferencia (un día más para operaciones iniciadas en papel); y la disponibilidad de los fondos se producirá en esa misma fecha. En todo caso, la fecha de valor del cargo en la cuenta de la Entidad Local ordenante del pago no será anterior al momento en que el importe de la operación de pago se cargue en dicha cuenta.

Existen tres modalidades de transferencia bancaria:

—La transferencia individual, que es aquella en que se ordena a la entidad de depósito el posicionamiento de fondos en una cuenta titularidad de un beneficiario concreto. Se documenta, de ordinario, mediante un escrito, en tramitación manual o electrónica, dirigido al director de la entidad financiera.

—La transferencia masiva, en la que la orden de pago tiene una pluralidad de destinatarios (v.gr., nóminas, relación de pagos a acreedores, relación de subvenciones, etcétera). Se documenta, de ordinario, mediante archivos informáticos, utilizando el formato estándar Cuaderno 34 de la AEB (Asociación Española de Banca), en los que consta cada beneficiario, cuenta e importe.

—Y la OMF, Orden de Movimiento de Fondos, que es precisamente la recomendada para el movimiento de fondos entre cuentas de la propia Entidad Local, y que presenta como ventaja que la valoración del abono en la entidad destinataria es el mismo día de su realización. Ello puede ser así porque, a diferencia de las transferencias ordinarias, que se sustancia entre las entidades financieras implicadas mediante un sistema de compensación (te he transferido «x», me has transferido «y»; el saldo es  $z = x - y$ ), las OMF utilizan las cuentas de tesorería del Banco de España. La OMF se documenta, como las órdenes individuales de movimiento de fondos, mediante escrito, en tramitación manual o electrónica.

Un elemento común a las tres modalidades es el régimen de responsabilidad establecido en la Ley SEPA. A tales efectos se distingue entre las operaciones de pago autorizadas (consentidas explícitamente) y no autorizadas (no consentidas). En todo caso, la utilización correcta del identificador único (código de cuenta completo) determinará la responsabilidad en el caso de no ejecución o ejecución defectuosa de la orden de pago.

b) Formas excepcionales de pago.

Denominamos como excepcionales el adeudo en cuenta y la tarjeta bancaria, formas de pago que únicamente pueden ser utilizadas en la medida en que las Bases de Ejecución del Presupuesto lo autoricen; normalmente como instrumentos de los pagos a justificar o de los anticipos de caja fija, puesto que en ningún caso puede, la forma de pago, afectar al proceso de reconocimiento y liquidación de la obligación y ordenación del pago (el adeudo en cuenta), o no están explícitamente reconocidos como medios de pago (la tarjeta bancaria, que se integraría en esos «otros medios que se establezcan» que dice la Ley).

ADEUDO EN CUENTA:

El adeudo en cuenta por domiciliación bancaria exige, desde el punto de vista de la normativa SEPA la autorización expresa del deudor obtenida por el acreedor, una orden previa de domiciliación del deudor dirigida a su operador de servicios bancarios, y que en la cuenta titularidad del deudor existan fondos suficientes. Pero desde el punto de vista de la normativa presupuestaria local, dado que como hemos significado, el pago material exige el previo reconocimiento de la obligación y la ordenación del pago, únicamente será de aplicación cuando se utilice el «anticipo de caja fija», en cuanto instrumento de gestión descentralizada de la tesorería. Sin perjuicio de que nos refiramos a él con mayor detalle, el ACF constituye una provisión de fondos de carácter no presupuestario y permanente, con destino a la atención inmediata de gastos periódicos y/o repetitivos, que se imputarán, posteriormente, al capítulo 2 del estado de gastos del Presupuesto.

Por lo tanto, y resumiendo, la domiciliación únicamente se podrá admitir por la Entidad Local una vez autorizado el ACF que llevará asociado a la misma, y con aplicación a una cuenta restringida de pagos.

TARJETA BANCARIA:

Si prestamos atención a la regulación SEPA, una tarjeta bancaria no es un medio de pago, sino una identificación, expedida por una entidad financiera, con cuyo uso un proveedor de servicios de pago se compromete a atender, bajo determinadas condiciones, la orden expedida por su usuario contra la cuenta de su titularidad; orden que tanto puede implicar posicionar efectivo en cuenta de un tercero, como facilitárselo al propio identificado a través de un cajero automático.

La posición jurídica, desde el punto de vista presupuestario local, es prácticamente idéntica a la que acabamos de comentar para el adeudo en cuenta, en cuanto a la exigencia de que la tarjeta esté asociada a una cuenta restringida de pagos habilitada previamente. Y en cuanto al instrumento de gestión descentralizada de la tesorería hábil, considero que no solamente será el ACF, sino también será utilizable para pagos a justificar.



Existen distintas modalidades de tarjetas bancarias: tarjetas de débito, de crédito, tarjetas monedero o prepago y tarjetas prepago multidivisa. Desde el punto de vista que a nosotros nos interesa, presupuestario local, todas ellas tienen que ir asociadas a una cuenta restringida de pagos, cuyo saldo condicionará, o limitará, el importe de las operaciones a ordenar mediante la tarjeta. Como consecuencia de ello, entiendo que no son aceptables las tarjetas de crédito, en tanto en cuanto implican la apertura de una línea de crédito al usuario, es decir, en términos que nos resultan propios, una operación de tesorería, que requiere un procedimiento y tiene unas limitaciones que no se solventan con la mera utilización de una tarjeta de crédito. Sí son perfectamente admisibles las tarjetas de débito, las tarjetas monedero y, para su utilización fuera de la zona Euro, las tarjetas prepago multidivisa, si bien estas nos originarán ciertas dificultades en la posterior aplicación de las diferencias de cambio.

#### 1.6.4 Los instrumentos de gestión descentralizada de pagos

La utilización de los fondos públicos admite, como instrumentos de gestión descentralizada de pagos, las fórmulas de los «anticipos de caja fija» (ACF) y de los «pagos a justificar».

##### ANTICIPO DE CAJA FIJA:

El «anticipo de caja fija» es la solución para hacer frente al pago de bienes corrientes y de servicios de escasa cuantía, que tengan carácter periódico y/o repetitivo, para los que no resulta práctico el procedimiento ordinario de reconocimiento de la obligación, ordenación y pago. Técnicamente se define como una provisión de fondos de carácter no presupuestario y permanente que, para las atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación de los gastos al Presupuesto del año en que se realicen.

Refiriéndonos exclusivamente a la naturaleza y situación de tales fondos —su régimen de constitución y funcionamiento excede, notablemente, el espacio de esta publicación—, debemos tomar en consideración que tienen, en todo momento, el carácter de fondos públicos, por lo que forman parte integrante de las existencias de la Tesorería. Se pueden situar tanto en cajas de efectivo, como en cuentas restringidas de pagos. Tanto la constitución del anticipo, como sus reposiciones, deberán acomodarse al plan de disposición de fondos de la Entidad. Y el responsable de los fondos deberá rendir cuentas a medida que sus necesidades de tesorería aconsejen su reposición y, en todo caso, a finales de diciembre de cada año, para formalizar el arqueo y la conciliación que resulte necesaria.

##### PAGOS A JUSTIFICAR:

Los pagos a justificar son cantidades que se libran para la atención de gastos para los que no se puede aportar previamente los correspondientes documentos justificativos.

Sus diferencias con los ACF son las siguientes:

- a) Los pagos a justificar se pueden utilizar para cualquier tipo de gasto previsto en el presupuesto, mientras que los ACF únicamente son utilizables para gastos en bienes corrientes y servicios, capítulo 2 del presupuesto.
- b) Y los ACF son utilizables para gastos periódicos y/o repetitivos, en tanto que los pagos a justificar no se identifican precisamente por tal periodicidad o repetición, sino porque no podemos disponer de la factura justificante sin la previa realización del pago.
- c) Como consecuencia lógica de las dos notas anteriores, los pagos a justificar tienen carácter presupuestario, mientras que los ACF son no presupuestarios; y como consecuencia de ello, a su vez:
  1. Los pagos a justificar se aplican presupuestariamente antes del pago material; mientras que los ACF se aplican a posteriori;
  2. Y los pagos a justificar únicamente se pueden destinar al gasto para el que se expidió; mientras que el ACF puede destinarse a cualquier gasto del capítulo 2 del presupuesto.

#### 1.6.5 Los registros auxiliares de la Tesorería

Para un correcto desenvolvimiento de las funciones tesoreras que hasta aquí hemos descrito, resulta imprescindible disponer de tres registros auxiliares: el de Terceros, el de endosos y el de embargos.

Efectivamente, un elemento instrumental imprescindible para la Tesorería de las Entidades Locales es la ficha de terceros y, por agregación de las mismas, el Registro de Terceros. Su importancia radica en que, siendo la transferencia el medio más utilizado en el pago de las obligaciones de la Entidad Local, constituye la garantía de que el pago se realiza a quien ostenta el crédito frente a la misma, y en una cuenta de su titularidad. De ahí que la ficha de terceros, y su agrupación en un Registro único, que deberá estar asociado a la aplicación contable, resulte imprescindible.

En cuanto a su contenido, el documento que soporte la ficha de terceros deberá dejar constancia de los datos identificativos del mismo (apellidos y nombre o razón social, NIF, domicilio fiscal, domicilio a efectos de notificaciones, correo electrónico, etcétera), sus datos fiscales, y otros complementarios que se estime conveniente; y deberán ser suscritos por la persona física o el representante autorizado de la persona jurídica de que se trate. El documento deberá incorporar, así mismo, una diligencia, que deberá cumplimentar la entidad financiera que actúe como operador de servicios de pago para el tercero, en la que conste la titularidad efectiva y disposición de la cuenta, haciendo constar el identificador único y completo de la misma. No es infrecuente que no se preste la debida atención a este documento, acaso por la ignorancia de que el mismo es el instrumento en que se basa la comprobación material de la aplicación de los fondos de la Entidad Local; y el desconocimiento de la responsabilidad en que puede incurrir quien falsee, incluso por negligencia, datos relevantes de la ficha.

El Registro de Terceros, elemento esencial en la organización interna de la Tesorería, tiene como soporte los expedientes individuales que, bajo la responsabilidad del Tesorero, se forman por agregación de documentos; lo cual permitirá reconstruir para cada momento concreto, la domiciliación que haya sido realizada por el titular del crédito frente a las arcas de la Corporación. El expediente electrónico, por mor de la Ley 39/2015, incluirá los documentos electrónicos presentados por las personas obligadas a relacionarse con la Administración de esa manera, así como los documentos digitalizados de los presentados en formato papel.

El Registro de Endosos tiene por función facilitar el seguimiento y control de las cesiones de crédito comunicadas a la Entidad por los acreedores de la Corporación. La posibilidad de tal cesión la encontramos, con carácter general, tanto en el Código civil, como, para los créditos mercantiles, en el de Comercio; y en el ámbito del derecho administrativo, tanto en la Ley de Contratos, como en la de Subvenciones.

Constituyen requisitos generales para la validez de la cesión, por supuesto, los necesarios para la validez de cualquier contrato: consentimiento de los contratantes, objeto cierto que sea materia del contrato y causa de la obligación que se establezca. Por el contrario, jurisprudencialmente se ha sentado doctrina en el sentido de que no es exigible escritura pública ni para constituir la relación jurídica entre el cedente y el cesionario, ni para dotar de eficacia la cesión frente al deudor cedido. Así mismo, el consentimiento del deudor cedido tampoco constituye requisito de validez, ni de eficacia, del contrato de cesión.

Tal jurisprudencia sí considera, en cambio, requisito de eficacia la notificación fehaciente del acuerdo de cesión a la Administración deudora. Tal notificación fehaciente puede ser realizada con libertad de forma, pero con un contenido mínimo: se deberá acreditar la representación por la que actúan



las partes; el reconocimiento de firmas; y tener en cuenta la fecha de notificación del acuerdo de cesión. Por tanto, para que la notificación del acuerdo de cesión sea fehaciente, y surta el efecto deseado por las partes deberá acreditar:

1. El documento, público o privado, que contiene el acuerdo de cesión.
2. La representación que ostenta quien, o quienes, actúan en nombre de las asociaciones cedentes, así como la acreditación de la suficiencia de su poder o apoderamiento para el negocio jurídico de cesión.
3. La representación que ostenta quien, o quienes, actúan en nombre de las personas jurídicas cesionarias, así como la acreditación de la suficiencia de su poder para aceptar la cesión.
4. El reconocimiento de firmas de unos y otros, realizado en legal forma.
5. Y la fecha de notificación del acuerdo de cesión.

Recibida tal notificación fehaciente se produce el efecto jurídico pretendido con la cesión: que el pago se realice al cesionario, de tal forma que únicamente será liberatorio el pago realizado a este. Para garantizar que eso sea así se procede a efectuar una anotación en el Libro Registro de Endosos, incorporado en la aplicación contable, de tal forma que el crédito cedido aparecerá, en fase de ordenación del pago, con un tercero, que lo será el titular del crédito o cedente, y como cesionario el tomador del mismo, constando los datos bancarios de este, a los efectos de su debido pago.

Finalmente, el Registro de Embargos tiene por objetivo el debido cumplimiento de las órdenes de embargo válidamente adoptadas por órgano administrativos, en el marco de un procedimiento de apremio; o por órganos judiciales, en el proceso de ejecución de títulos judiciales correspondiente. Como ocurre con el de endosos, el Registro de Embargos también debe estar incorporado en la aplicación contable, de tal forma que en el momento de la ordenación del pago se producirá un descuento, parcial o total (en tal caso se originaría un pago en formalización), que de forma automática daría lugar a un ingreso no presupuestario. La orden de embargo, por tanto, requerirá una segunda fase por la que la Tesorería ordenará el pago no presupuestario en la cuenta comunicada en la resolución o auto de embargo.

Una cuestión que se suele suscitar en relación a los embargos es la posibilidad de embargo de créditos futuros. Al respecto, la Ley de Enjuiciamiento Civil, en su artículo 588, dice que «será nulo el embargo sobre bienes y derechos cuya efectiva existencia no conste»; y el Reglamento General de Recaudación, artículo 81, únicamente admite la posibilidad de embargar créditos nacidos y no vencidos.

### 1.7 Planificación financiera

Dentro de las funciones de la Tesorería la Ley hace hincapié, de forma muy significativa en los últimos tiempos, en las que denominamos de planificación financiera. El objetivo que se fija para la Tesorería, en este sentido, es garantizar la puntual satisfacción de las obligaciones de la Corporación, para lo cual debe «distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias». Tal función va íntimamente relacionada con el principio de sostenibilidad financiera que, como regla fiscal de la Unión Europea ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento vía legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Con arreglo a la misma, la sostenibilidad financieras es la capacidad de financiar compromisos de gasto, tanto presentes como futuros, sin incumplir los límites de déficit (estabilidad), deuda pública (con cumplimiento de prudencia financieras) y morosidad de deuda comercial establecidos en las normativas presupuestaria, sobre morosidad y europea.

Para asumir tal responsabilidad la normativa lleva a cabo una triple atribución funcional a la Tesorería de las Entidades locales:

- a) La dirección de los servicios de gestión financiera de la Entidad Local.
- b) La formación de los planes, calendarios y presupuestos de Tesorería, que incluye dos instituciones jurídicas: el Presupuesto de Tesorería (PT) y el Plan de Disposición de Fondos (PDF).
- c) Y la elaboración de los informes sobre morosidad y de acreditación del período medio de pago a proveedores de la Entidad Local.

#### 1.7.1 Dirección de los servicios de gestión financiera

La dirección de los servicios de gestión financiera hace alusión, por una parte, a la totalidad de atribuciones funcionales de la Tesorería, pues atañen al conjunto de medidas que permiten alcanzar los objetivos que la Ley establece para ella: dar satisfacción al principio de unidad de caja, y garantizar la puntual satisfacción de las obligaciones de la Corporación.

Para ello, en el ámbito de los ingresos la Tesorería deberá promover las decisiones que estime deban ser adoptadas por el órgano político competente (el Pleno, o el Presidente de la Corporación), fundamentalmente en el ámbito de la gestión, para garantizar un régimen de aplicación de los tributos —comprensivo de su liquidación, recaudación, inspección, revisión y procedimiento sancionador— eficiente y eficaz. A ello nos referiremos en el segundo epígrafe de este trabajo.

Específicamente, con respecto al endeudamiento, corresponde a la Tesorería «la propuesta de concertación o modificación de operaciones de endeudamiento y su gestión de acuerdo con las directrices de los órganos competentes de la Corporación».

Y, en el caso de que existan excedentes de tesorería, corresponde a la Tesorería su rentabilización. Las condiciones de la misma son, sustantivamente, que la colocación se realice en productos solventes, mejor respaldados por un emisor público; deben ofertar gran seguridad, es decir, no estar sujetos a cambios bruscos de valor, y por tanto, no cabe la colocación en productos especulativos con riesgo; y deben ser productos de alta liquidez, es decir, realizables de forma inmediata, o con preaviso sin excesivos gastos de cancelación. Normalmente tal colocación se llevará a cabo en alguno de los siguientes productos:

- a) Depósitos bancarios remunerados, ya a la vista —normalmente con compromiso de mantenimiento de niveles de saldo— o a plazo. Se instrumentan a través de la apertura de una «cuenta restringida de colocación de excedentes de tesorería».
- b) Deuda del Estado o letras del Tesoro, que ofrecen total seguridad y gran liquidez, y que se pueden adquirir mediante la ayuda de un intermediario financiero, a través del Banco de España, o incluso mediante una aplicación telemática. Este tipo de inversiones admiten, también, su realización mediante «repos», que es una compraventa con pacto de recompra anterior a su vencimiento, por un previo predeterminado, o mediante la comercialización que hacen las propias entidades financieras.

Y, finalmente, en relación a los pagos, la dirección financiera atribuida a la Tesorería de las Entidades Locales se traduce en la actividad de planificación, que pasamos a abordar en los apartados siguientes. Ahora baste significar que alcanzar ese objetivo de garantizar la puntual satisfacción de las obligaciones de la Corporación, exige identificar el momento de pago previsto para todas y cada una de las obligaciones que la Entidad tiene previsto reconocer a lo largo del ejercicio; identificar, así mismo los inputs, y sus flujos; y aportar las soluciones que estén dentro del ámbito de decisión de la Corporación para cubrir los puntuales déficits de tesorería, o colocar los excesos, en su caso. El Presupuesto General de la Entidad no es el instrumento adecuado para cumplir esa finalidad. Responde a una filosofía distinta, al principio de competencia, fundamentalmente, y no al de sostenibilidad, por supuesto. Esa función la cubre el denominado «Presupuesto de Tesorería», en algunas normas llamado «Plan de Tesorería». Con carácter complementario al Presupuesto de Tesorería, resulta precisa la utilización del Plan de Disposición de Fondos, que debería constituir una garantía para los acreedores de la Corporación de la puntual satisfacción de sus créditos. El PDF, como veremos en su momento, aparece implícitamente invocado por la normativa

sobre contratación pública. A estos dos instrumentos, se añaden otras técnicas de garantía de la correcta aplicación a su finalidad de los fondos públicos, como es el caso de todo el sistema de proyectos de gasto, y su seguimiento para la determinación de desviaciones de financiación, que en el caso de las positivas cualifican el remanente de tesorería total, como se analiza en otras partes de esta obra; o el de los saldos de dudoso cobro, con la finalidad de no originar un recurso legalmente utilizable, pero financieramente no apto para su utilización.

### 1.7.2 El Presupuesto o Plan de Tesorería

Pues bien, tras la aprobación del Presupuesto General de la Entidad Local, y su entrada en vigor y efectividad, comienza la actividad de ejecución presupuestaria, que debe responder a una adecuada planificación de la ejecución en el tiempo, que sirva de guía para la consecución de los objetivos de forma económica, eficiente y eficaz. Tal instrumento, como hemos significado, no nos lo aportará, por sí, el Presupuesto General, documento estático que nos ofrece una visión global de previsiones de ingreso y limitaciones de gasto referidas a la totalidad del ejercicio. Su elaboración se lleva a cabo con aplicación del principio de devengo, lo cual no obligará, para una correcta interpretación en términos SEC'2010, a adoptar determinados ajustes para su adecuación al criterio de caja, al menos en concretos tipos de ingresos.

Se hace necesario implementar o derivar del mismo, fundamentalmente, aunque también deberemos tomar en consideración los flujos no presupuestarios, un Presupuesto o Plan de Tesorería, como expresión numérica de la previsión temporal de flujos (tanto inputs como outputs) que se han de producir a lo largo del ejercicio. La elaboración, seguimiento y actualización del Plan de Tesorería viene exigida hoy por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria —en su artículo 13, precisamente al regular la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera—, cuando exige que las Administraciones públicas dispongan «de un plan de tesorería que incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad».

Su desarrollo reglamentario se contiene en la Orden Ministerial por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en esa Ley, establece entre las obligaciones trimestrales de suministro de información la obligación de presentar las actualizaciones de su Plan de Tesorería.

El contenido mínimo del Plan de Tesorería se puede deducir del contenido de la información trimestral a suministrar por las Corporaciones locales. Tal información hace referencia a:

- a) Calendario y presupuesto de Tesorería que contenga sus cobros y pagos mensuales por rúbricas, distinguiendo los pagos incluidos en el cálculo del período medio de pago a proveedores e incluyendo la previsión de su mínimo mensual de tesorería.
- b) Previsión mensual de ingresos.
- c) Saldo de deuda viva.
- d) Impacto de las medidas de ahorro y medidas de ingresos previstas y calendario previsto de impacto en presupuesto.
- e) Vencimientos mensuales de deuda a corto y largo plazo.
- f) Calendario y cuantías de necesidades de endeudamiento.
- g) Evolución del saldo de las obligaciones reconocidas pendientes de pago tanto del ejercicio corriente como de los años anteriores, distinguiendo el importe de las obligaciones pendientes de pago incluidas en el cálculo del período medio de pago a proveedores.
- h) Perfil de vencimientos de la deuda de los próximos 10 años.

Las cifras del Presupuesto de Tesorería tendrán, en todo momento, carácter previsional, puesto que debe ofrecernos una visión dinámica de la ejecución del Presupuesto, y por tanto estará sometido a constante revisión y reelaboración; y constituirá el fundamento económico de la adopción de decisiones en la ejecución presupuestaria.

En orden a su elaboración se deberán tomar en consideración los flujos de generación de recursos y de su aplicación.

Flujos de generación de recursos.

El flujo de ingresos de las Entidades locales no se produce de forma constante, sino que sufre la periodicidad propia de su naturaleza, así tendremos que la distribución natural típica de los mismos responderá a las siguientes reglas:

- a) Ingresos por recursos propios.

Los ingresos por recursos propios, propios en el sentido de que sobre ellos la Entidad tiene un mayor grado de decisión, es decir, los derivados de impuestos directos (IBI, IVTM, IIVTNU e IAE) del capítulo I del Estado de Ingresos; los derivados de impuestos indirectos (ICIO), del capítulo II; y las tasas y precios públicos del capítulo III, que pueden llegar a representar cerca del 65% de los ingresos ordinarios, se producen de la siguiente manera:

Los de vencimiento periódico e ingreso por recibo se producirán, de ordinario, si en sus Ordenanzas fiscales, o en la Ordenanza Fiscal General, no se ha establecido otra cosa, en el último trimestre del ejercicio.

Los ingresos no periódicos (liquidaciones directas) o aleatorios (gestión ejecutiva), tienen una distribución de «goteo», variable en el tiempo.

El resto de ingresos por recursos propios, ingresos patrimoniales del capítulo V, representan un 5% escaso de los recursos corrientes, y se producen, de ordinario, en forma periódica, y con una distribución temporal uniforme.

- b) Ingresos por recursos ajenos.

Los ingresos subvencionales se pueden clasificar, a los efectos que nos ocupan, en subvenciones de nivelación y resto de subvenciones, con el siguiente comportamiento:

Las subvenciones de nivelación —cesión de recaudación y participación en los tributos del Estado—, que vienen a representar más de un 25% de los ingresos ordinarios, se producen de forma constante en su cuantía y periodicidad.

En tanto que el resto de subvenciones corrientes, aproximadamente un 3% de los ingresos ordinarios, se producen previa justificación de la actividad, y, por tanto, produciendo tensiones de tesorería.

Flujos de aplicación de los recursos.

La determinación temporal de los flujos de aplicación de los recursos requiere la obtención de la información relativa a las fechas de pago que consten en convenios, contratos y disposiciones legales, programación temporal de las obras, planes de aprovisionamientos, experiencia histórica en consumos de bienes y servicios, plazo medio de pago, etcétera.

Posiciones mensuales previstas.

La comparación de flujos de generación y aplicación de recursos, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias, nos ofrecerá la previsión mensual de posiciones (excedentes, equilibrio, déficits) que exigirá, en su caso, la adopción de medidas adecuadas para alcanzar el objetivo de sostenibilidad: recurso a operaciones de tesorería, modificaciones en el calendario fiscal, adecuación del ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería, etcétera.

### 1.7.3 El PDF

El Plan de Disposición de Fondos, PDF, constituye la expresión normativa de los criterios a utilizar en la ordenación de pagos, con respeto a los límites de prioridad señalados en la Ley.

Sus notas características son las siguientes:

- Es un documento obligatorio, pues la ordenación de pagos debe acomodarse a él.
- La competencia de su formulación corresponde a la Presidencia, pero su elaboración correspondería a la Tesorería.
- Ha de respetar las prioridades legales. Tales prioridades son:

- En primer término, y tras la reforma del artículo 135 de la Constitución, el pago de la deuda pública, que goza de «prioridad absoluta»;
- A continuación, tendrían carácter prioritario los gastos de personal y las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, en ese orden, por establecerlo así el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.
- En tercer lugar, la prioridad se determinaría a favor del pago de ciertas obligaciones que tienen reconocido carácter preferente en otra normativa, como la de carácter social, a favor de cotizaciones o pagos delegados de la seguridad social; tributario, para el cumplimiento de obligaciones fiscales; o procesal, para la ejecución de sentencias firmes.
- El resto de obligaciones se deberán satisfacer con aplicación de criterios objetivos, tales como el orden de incoación de procedimientos; la fecha de vencimiento de las obligaciones; la antigüedad de los créditos, etcétera.

—Si en el Plan se incluyen normas de prelación de obligaciones del ejercicio corriente más allá de las prioridades legales tendría carácter reglamentario, y por ello debería ser publicado en BOP; y estaría afectado por la inderogabilidad singular de los reglamentos, es decir, que no podría ser modificado por acto singular, ni por el Presidente ni por el Pleno.

Los objetivos del Plan serán:

- Distribución en el ejercicio de la ejecución real del Presupuesto, encajando el pago en un esquema de funcionamiento planificado, negociado y solvente.
- Toma de decisión sobre la liquidez de activos y exigibilidad de pasivos. Colocación de puntas de Tesorería y, en el caso contrario, la obtención de recursos que cubran déficits temporales.

Su elaboración está a cargo, como hemos visto, del Tesorero, y su aprobación es competencia del Presidente de la Entidad (artículo 187 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales), debiendo ser publicado en el BO de la Provincia.

La obligatoriedad de este instrumento debe ser matizada por los objetivos del PDF, de tal forma que si la Entidad tiene liquidez suficiente, que vendrá acreditada por el Presupuesto de Tesorería, y cumple con el plazo de pago a proveedores, no estará justificada la existencia de PDF.

### 1.7.4 Morosidad y período medio de pago a proveedores

Por lo que hasta aquí hemos expuesto, a la Tesorería de las Entidades Locales asocia, la vigente normativa, una función de garantía, para terceros, de la puntual satisfacción de las obligaciones contraídas. En tal sentido corre a su cargo la elaboración de los informes sobre morosidad y de acreditación del período medio de pago a proveedores de la Entidad Local. Lo primero que debemos hacer es indicar que son dos informes distintos. Tal distinción radica en los siguientes aspectos:

a) Finalidad: Por morosidad se entiende el incumplimiento de los plazos contractuales o legales de pago, por lo que los informes de morosidad van a evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones de pago establecidas en la Ley de Contratos y, por su remisión, en la Ley de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales; mientras que el período medio de pago a proveedores mide el efectivo cumplimiento de la sostenibilidad de la deuda comercial definida en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

b) Su régimen jurídico básico: Como consecuencia de lo anterior, el régimen jurídico de referencia será el contractual, en la morosidad; y el de estabilidad y sostenibilidad en el período medio de pago.

c) Ámbito subjetivo: El ámbito subjetivo de los obligados a presentar información también viene marcado por esa distinción, pues el de morosidad será el de los entes, organismos y entidades que se consideran incluidos en el sector público, a efectos de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público; en tanto que el de los obligados a presentar información sobre el período medio de pago será el de aplicación del SEC'2010.

d) Ámbito objetivo: La información está referida, en ambos casos, a las operaciones comerciales; sin embargo en morosidad se excluyen aquellas que se producen entre entidades del sector público; mientras que en período medio de pago se excluyen únicamente las que se producen entre Administraciones Públicas.

a) Informes sobre morosidad.

Como hemos dicho, se define la morosidad como el incumplimiento por el deudor de los plazos, contractuales o legales, de pago. Por ello, los informes sobre morosidad tienen por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y, en particular, informar sobre el cumplimiento de los plazos previstos en el artículo 198 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Tal disposición se podría esquematar de la siguiente manera:

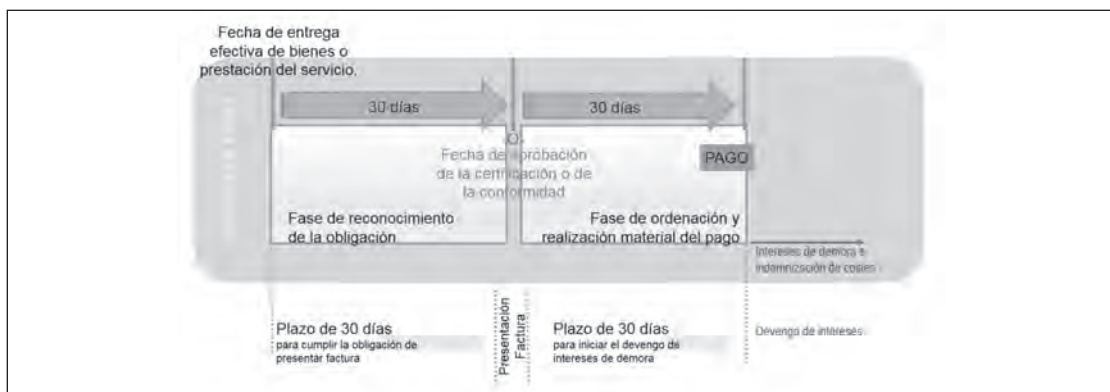


Ilustración 2. Plazos de pago del precio de los contratos.

—Se establece la obligación de pago dentro de los 30 días siguientes a la fecha de aprobación de la certificación o documentos que acrediten la conformidad.

—Y también la obligación de aprobar los anteriores documentos dentro de los 30 días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, salvo acuerdo expreso en contrario establecido en el contrato y en alguno de los documentos que rijan la contratación.

—Se establece, así mismo, la obligación del contratista de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de 30 días siguientes a la entrega efectiva o a la prestación citadas. En otro caso no se inicia el inicio del cómputo del plazo para el devengo de intereses.

El plazo de presentación del informe es, en todo caso, trimestral, antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año; si bien las Corporaciones Locales de población no superior a 5.000 habitantes únicamente deberán presentar el correspondiente al último trimestre del año (lo cual no quiere decir que no tengan que elaborar el informe en cada uno de los tres primeros trimestres, pues la exención se refiere a la presentación a Hacienda, y no a su confección).

Y el contenido del informe contemplará la siguiente información:

- a) Pagos realizados en el trimestre.
- b) Intereses de demora pagados en el trimestre.
- c) Facturas o documentos justificativos pendientes de Pago al final del trimestre.
- d) Detalle del período medio de pago global a proveedores y del período medio de pago mensual y acumulado a proveedores.

Finalmente, en relación a los informes sobre morosidad, en la redacción original de su regulación se contemplaba, como posibilidad, su presentación y debate en el Pleno de la Corporación Local. Sin embargo, con posterioridad, mediante la Ley sobre impulso de la factura electrónica, se modificó tal redacción, de tal forma que al Pleno se dará cuenta de la situación sobre morosidad por el órgano de control interno —no por la Tesorería—, que deberá hacer referencia a ella en su informe anual.

b) Período medio de pago a proveedores.

El período medio de pago a proveedores constituye expresión del tiempo que a nuestra Entidad le lleva pagar su deuda comercial, por un lado; y del tiempo de retraso que tenemos en tal pago. La metodología de cálculo del mismo se contiene en el RD 635/2014, recientemente modificado, con efectos de 1 de abril de 2018, con el objeto de aclarar el modo en el que se deben computar los días de pago, así como los días pendientes de pago, cuando se requiera la conformidad de la factura, o la aprobación de la certificación, o cuando, todo lo contrario, no resulte necesario uno u otro.

El contenido del informe es el siguiente:

- Ratio de las operaciones pagadas, que es el indicador del número de días promedio que se ha tardado en realizar los pagos.
- Ratio de las operaciones pendientes de pago, que es el indicador del número de días promedio de antigüedad de las operaciones pendientes de pago al final del período del informe (mes o trimestre, según la Entidad).
- Importe total de pagos realizados.
- Importe total de pagos pendientes.

El plazo de presentación del informe será mensual, para grandes Entidades (municipios capitales de provincia o comunidad autónoma, población superior a 75.000 habitantes, y diputaciones); y trimestral para el resto de Corporaciones Locales. El informe deberá ser remitido al Ministerio, y publicado en el portal web antes del día treinta del mes siguiente al período de información.

Y, ya por último, debemos hacer referencia a las consecuencias del incumplimiento del período medio de pago a proveedores. Tal incumplimiento se produce cuando se supera el plazo máximo de pago previsto en el normativa de morosidad, que son treinta días. Una primera consecuencia es la obligación de incluir, de forma inmediata, en el Presupuesto o Plan de Tesorería de la Entidad, las medidas necesarias para la reducción de tal período y el cumplimiento del mismo. Así, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece al respecto que cuando el período medio de pago de una Administración Pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:

- a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su período medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.
- b) El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su período medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.

Por otra parte, para las que hemos definido como grandes Entidades que incumplan durante dos meses consecutivos a contar desde la última actualización de su Plan de Tesorería, se establece la obligación, para el órgano interventor, de informar de tal incumplimiento mediante una alerta en la propia aplicación de información, al órgano de tutela financiera. Y en el caso de que persista el incumplimiento, Hacienda podrá retener los recursos de la participación en los tributos del Estado con el fin de pagar directamente a los proveedores de esas Entidades.

El cumplimiento del período medio de pago a proveedores constituye, por otra parte, un requisito para hacer efectiva la posibilidad de destinar el superávit presupuestario a inversiones financieramente sostenibles.

En definitiva, que el incumplimiento del plazo de pago a proveedores no es banal, y sus consecuencias muy gravosas.

## 2. LA RECAUDACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

### 2.1 Introducción: El derecho formal de los ingresos públicos

La recaudación de las Administraciones públicas, en general, y de las Entidades locales, en particular, hace referencia al conjunto de actuaciones y procedimientos, así como al ejercicio de las funciones públicas, conducentes a la realización efectiva de las deudas tributarias y demás ingresos de derecho público. Nosotros pretendemos, no obstante, referirnos en este epígrafe a aquella parte del derecho financiero que regula el aspecto formal de los recursos o ingresos públicos: el derecho tributario formal, o adjetivo, aspecto complementario del derecho sustantivo, o material, que regula tales recursos; y que integra el concepto más amplio de la aplicación de los recursos locales. Haremos, por tanto, sucinta referencia a la aplicación de los tributos, entendiendo por tal:

«[...] todas las actividades administrativas dirigidas a la información y asistencia a los obligados tributarios y a la gestión, inspección y recaudación, así como las actuaciones de los obligados en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones».

Tales actividades presentan un alto grado de complejidad, que superan, notablemente, la capacidad de gestión de la mayor parte de los municipios españoles. Por eso nuestro ordenamiento jurídico ofrece una solución por la que se satisface plenamente el complejo ejercicio de las competencias de

las Entidades Locales en la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, consistente en su delegación en las Entidades Locales de ámbito territorial superior, o de las respectivas Comunidades Autónomas. Por ello, y con carácter previo a la exposición de la aplicación de los recursos locales, haremos referencia a su delegación.

### 2.2 La delegación de las potestades tributarias

La Ley establece como competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios; y, como hemos significado, consciente de las limitaciones que muchas Corporaciones tienen para su ejercicio, abre la posibilidad de acordar su delegación en otras Entidades locales de ámbito superior, o en las respectivas Comunidades Autónomas. Singularmente, la Ley 7/1985, tras su reforma por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad, atribuye a la Diputaciones Provinciales, en todo caso, las «asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes». Hemos de significar que tal referencia no obedece tanto al papel que la Constitución y la Ley asigna a las provincias, en cuanto entidades locales determinadas por la agrupación de Municipios; como a la constatación de que es el ámbito provincial el ámbito territorial óptimo para la realización de esas actuaciones y procedimientos. Así es que la Ley establece que las Entidades que asuman por delegación, todas o algunas de las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de todos o algunos de los tributos o recursos de derecho público de dicha entidad local, podrán ejercer tales facultades delegadas en todo su ámbito territorial —en todo el territorio provincial, en el caso de delegación en la Provincia— e incluso en el de otras entidades locales que no le hayan delegado tales facultades. Tal posibilidad fue reconocida mediante sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1995, que se vino a reconocer la posibilidad de que las Diputaciones Provinciales ejercieran competencias delegadas de los Ayuntamientos en territorio diferente al del Municipio delegante pero incluido en su jurisdicción Provincial; sentencia que motivó la reforma de la Ley, y que implícitamente reconoce las limitaciones jurisdiccionales que en esta materia conlleva la delegación en mancomunidades o comarcas.

De acuerdo con ello, las Entidades Locales podrán delegar en la Comunidad Autónoma o en otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias, y de otros ingresos de Derecho público, que la ley les atribuye. Para ello se requiere acuerdo plenario, adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, en el que se fijará el alcance y contenido de la referida delegación. La versatilidad del acuerdo es máxima, pues se pueden delegar desde la totalidad de la gestión (liquidación, recaudación, inspección), hasta aspectos puntuales (v.gr.: la recaudación ejecutiva de un concreto tributo). El acuerdo requiere la aceptación por la Administración delegada, que si es una Entidad Local deberá ser aprobada por el Pleno de esta, también por mayoría absoluta del número legal de miembros; y se deberá publicar en los «Boletines Oficiales de la Provincia y de la Comunidad Autónoma», para general conocimiento.

El ejercicio de las facultades delegadas habrá de ajustarse a los procedimientos, trámites y medidas en general, jurídicas o técnicas, relativas a la gestión tributaria que establece la Ley de Haciendas Locales y, supletoriamente, a las que prevé la Ley General Tributaria. Los actos de gestión que se realicen en el ejercicio de dicha delegación serán impugnables con arreglo al procedimiento que corresponda al ente gestor, y, en último término, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Las facultades delegadas serán ejercidas por el órgano de la entidad delegada que proceda conforme a las normas internas de distribución de competencias propias de dicha entidad.

### 2.3 La gestión, liquidación y recaudación de los recursos de las Haciendas Locales

#### 2.3.1 Enumeración de recursos que integran las Haciendas Locales

La enumeración de los distintos recursos que conforman la Hacienda de las Entidades Locales la encontramos en el apartado primero del artículo 2 del texto refundido de la Ley Reguladora de la Haciendas Locales. El régimen jurídico regulador de la gestión, liquidación y recaudación de los diferentes tipos de recursos que integran las Haciendas Locales la podemos sistematizar distinguiendo dos grandes tipos de ingresos: por un lado los patrimoniales y demás de derecho privado, y por otro los tributarios y demás ingresos de derecho público.

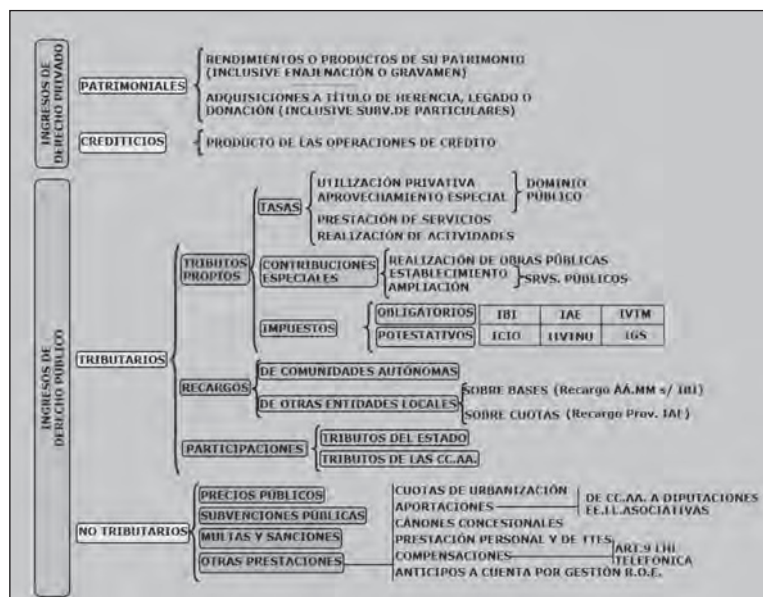


Ilustración 3 Recursos que integran las Haciendas Locales.

#### 2.3.2 La gestión de los ingresos patrimoniales y demás de derecho privado.

Constituyen ingresos de Derecho privado de las Entidades Locales los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación, sin que tengan tal consideración los procedentes de los bienes del dominio



público local. Teniendo también la consideración de ingresos de Derecho privado el importe obtenido en la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las Entidades Locales como consecuencia de su desafectación como bienes de dominio público y posterior venta, aunque hasta entonces estuvieran sujetos a concesión administrativa.

A efecto de su gestión y liquidación, la efectividad de estos derechos se llevará a cabo con sujeción a las normas y procedimientos del Derecho privado. Así, a modo de ejemplo, el impago de la renta de un arrendamiento de un bien patrimonial de la Entidad Local se ejecutará mediante el procedimiento de desahucio en la vía civil. En tales casos, no existe un ejercicio de prerrogativas de la Administración para su ejecución, sino que deberá actuar como un particular más, y acudir al juez para que sea este quien dicta un título y, en su caso, orden su ejecución. En tales supuestos la efectividad de tales recursos de derecho privado no podrá realizarse, en las pequeñas Corporaciones, mediante la delegación de potestades tributarias, puesto que tales recursos no tienen tal carácter. Sí cabra, en cambio, la encomienda de gestión en los servicios jurídicos propios de Diputación, por ejemplo, para que sean estos los que asuman la postulación procesal necesaria.

### 2.3.3 La gestión de los ingresos de derecho público

Respecto de la gestión de los ingresos de derecho público, que lo son, por exclusión, todos los que no tengan el carácter de ingresos de derecho privado, el apartado 2 del citado artículo 2º del trLHL establece:

«Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de Derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las Entidades Locales [...], dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes».

## 2.4 Los procedimientos de gestión tributaria

Pues bien, para la gestión tributaria y de los ingresos de derecho público, la Ley establece una serie de procedimientos a los que deben acogerse las Entidades Locales, que en esta materia están sujetas de forma plena por el principio de legalidad. Una de las manifestaciones de tal principio que interesa destacar aquí es el principio de indisponibilidad del crédito tributario, por cuya virtud, los diferentes elementos del crédito tributario no pueden resultar afectados por la actuación de las partes; y así:

a) Desde el punto de vista de los sujetos pasivos (ya sea a título de contribuyentes, ya de sustitutos), sus pactos no pueden alterar los elementos fijados legalmente para el tributo. Así, por ejemplo, un pacto entre particulares estableciendo que el pago del tributo se llevará a cabo por persona distinta del obligado legalmente al pago, nunca tendrá la virtualidad de obligar a la Administración tributaria a su cumplimiento.

b) Y desde el punto de vista de la propia Administración, su actuación nunca puede ser conducente a la no aplicación, o exención arbitraria del tributo. Se proscriben, con ello, la aplicación de beneficios fiscales o de condonaciones no establecidos previamente por la Ley; incluso mediante la omisión de actuaciones administrativas legalmente exigidas, tales como la liquidación, puesta al cobro, o no persecución del incumplimiento de los períodos voluntarios de pago de los tributos; actuaciones que, por otra parte, pueden integrar tipos delictivos para quienes resulten responsables de las mismas.

Los procedimientos de gestión tributaria se regulan, básicamente, en el apartado primero del artículo 123 de la LGT: «Son procedimientos de gestión tributaria, entre otros, los siguientes:

- El procedimiento de devolución iniciado mediante autoliquidación, solicitud o comunicación de datos.
- El procedimiento iniciado mediante declaración.
- El procedimiento de verificación de datos.
- El procedimiento de comprobación de valores.
- El procedimiento de comprobación limitada».

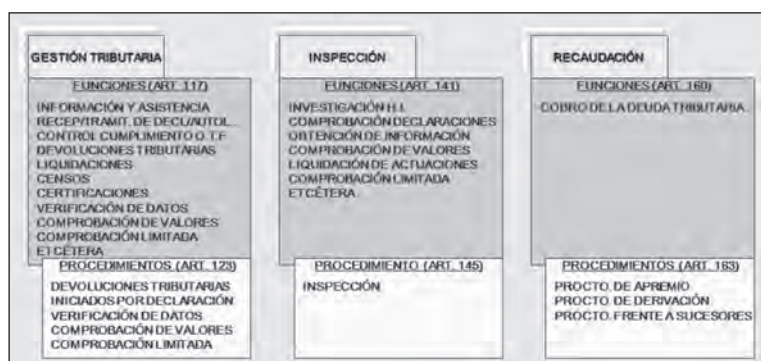


Ilustración 4 Procedimientos de gestión tributaria

Todos esos procedimientos son de plena aplicación a la gestión de ingresos de las Entidades Locales; así como otros procedimientos que se regulan en el Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria que desarrolla la LGT, como son el procedimiento para la rectificación de autoliquidaciones, declaraciones, comunicaciones de datos o solicitudes de devolución; el procedimiento para la ejecución de las devoluciones tributarias; o el procedimiento para el reconocimiento de beneficios fiscales de carácter rogado.

De todos ellos, el procedimiento más común en el ámbito local es el procedimiento iniciado mediante declaración. La iniciación del mismo se produce mediante la presentación de una declaración por el obligado tributario, aunque es preciso aclarar que, cuando este artículo se refiere a la declaración se está refiriendo únicamente a la que se conoce como declaración simple (y no a otras modalidades como puede ser la autoliquidación); esto es, a aquella declaración en la que el obligado tributario manifiesta la realización del hecho imponible y, en su caso, comunica también los datos necesarios para que la Administración cuantifique la obligación tributaria mediante la práctica de una liquidación provisional.



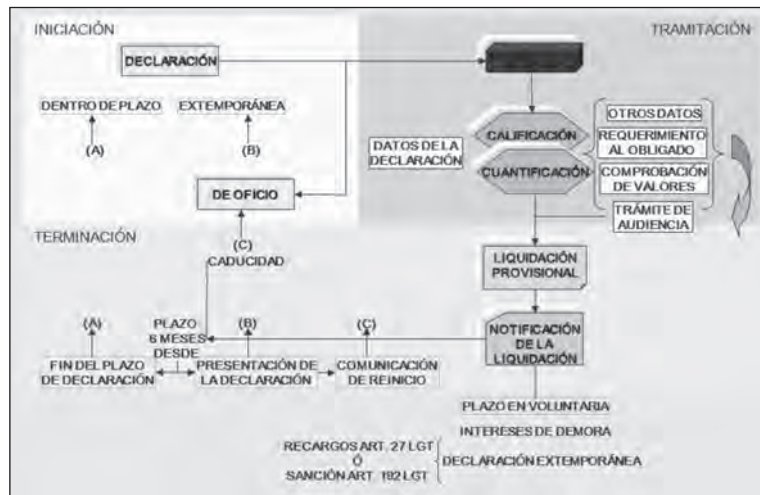


Ilustración 5 Procedimiento iniciado mediante declaración

En cuanto a la tramitación de este procedimiento, para la práctica de la liquidación provisional la Administración puede utilizar los datos consignados en la declaración del obligado tributario u otros datos que obren en su poder. Además, la Administración tributaria podrá requerir a aquel para que aclare o justifique los datos declarados, e incluso podrá realizar actuaciones de comprobación de valores. Por lo que respecta al plazo máximo para la tramitación del procedimiento, la Administración debe notificar la liquidación en un plazo de seis meses a contar desde la finalización del plazo para presentar la declaración, o desde el día siguiente a la comunicación de la Administración por la que se inicie de nuevo el procedimiento en caso de caducidad; y si se trata de declaraciones extemporáneas, el plazo de seis meses se contará desde su presentación. No obstante, las normas propias de cada tributo pueden prever plazos diferentes para la notificación de la liquidación.

La terminación del procedimiento se producirá:

—Mediante la liquidación provisional practicada por la Administración tributaria, que no podrá efectuar una nueva regularización, salvo que en un procedimiento de comprobación o investigación posterior se descubran nuevos hechos o circunstancias que resulten de actuaciones distintas de las realizadas para efectuar la liquidación provisional.

—Por caducidad, una vez transcurrido el plazo legalmente previsto, sin perjuicio en este caso de la posibilidad de iniciar nuevamente el procedimiento dentro del plazo de prescripción.

## 2.5 La inspección

La Inspección de los Tributos resulta fundamental para garantizar la efectiva aplicación de todas y cada una de los recursos de la Entidad Local; así como para alcanzar un sistema tributario justo, tal y como significa nuestra Constitución.

En cuanto a las funciones administrativas encomendadas a la inspección, coinciden con las clásicas atribuidas a la inspección tributaria, esto es, las de comprobación e investigación y, en su caso, la liquidación correspondiente, así como las de valoración de bienes, de obtención de la información, de información a los obligados tributarios, y de información y asesoramiento de la Administración tributaria.

La realización de estas funciones atribuidas a la Inspección de los Tributos se concreta en una serie de actuaciones y procedimientos, que se corresponden con las citadas funciones.

Las actuaciones de comprobación e investigación que realiza la Inspección de los Tributos se llevan a cabo en el procedimiento de inspección, que «tendrá por objeto comprobar e investigar el adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias y en el mismo procederá, en su caso, a la regularización de la situación tributaria del obligado mediante la práctica de una o varias liquidaciones». Dichas actuaciones de comprobación e investigación constituyen así la función típica de la inspección tributaria, aunque, también los órganos de gestión realizan tareas de comprobación que cada vez tienen un alcance más amplio. La diferencia entre «comprobación» e «investigación» radica en que se investigan los hechos que no han sido declarados o lo han sido solo parcialmente, y en cambio se comprueba aquello que ha sido declarado por los sujetos.

## 2.6 La recaudación

La función recaudatoria se lleva a cabo mediante unos procedimientos administrativos, realizados con posterioridad a la cuantificación de la deuda tributaria mediante la liquidación, debidamente notificada, cuya finalidad primordial es hacer efectivo el cobro de dicha deuda, tal y como se refleja en la LGT, que la describe indicando que «consiste en el ejercicio de las funciones administrativas conducentes al cobro de las deudas tributarias».

La recaudación se lleva a cabo a través de unos procedimientos administrativos (o períodos, como veremos), a los que la Ley dota de una cierta especialidad sobre el procedimiento administrativo común, lo cual exige que signifiquemos ciertos principios de especial aplicación en la materia que nos ocupa. En primer lugar, el principio de legalidad, conforme al cual todos los actos que se realizan en la recaudación vienen determinados por normas, no tienen carácter discrecional, lo que por otra parte es lógico puesto que, no debe olvidarse, se trata de una intervención en el patrimonio de los obligados (se trata de una manifestación del principio de indisponibilidad del crédito tributario sobre el que, más arriba, hemos hecho hincapié). En segundo lugar, cabe hacer referencia al principio de unidad, de acuerdo con el cual la recaudación de los créditos tributarios es independiente de la modalidad de tributo que los haya originado, ya que se aplican los mismos procedimientos a todos ellos, sea cual sea su procedencia, pudiendo haberse generado tanto en un procedimiento de gestión como de inspección. En tercer lugar, el principio de oficialidad, por el cual el impago de una deuda tributaria, en las condiciones que señala la ley, va a determinar la iniciación de un procedimiento de ejecución forzosa sobre el patrimonio del deudor, al igual que ocurre en la ejecución civil, con la diferencia de que el procedimiento de apremio, por el que se procede a la ejecución forzosa del patrimonio de los deudores tributarios, se va a iniciar e impulsar siempre de oficio y nunca a instancia de parte. Y todo ello sin olvidar la proyección que ha de tener el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución), entendido como suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad, que debe proyectarse necesariamente sobre la actividad recaudatoria de la Administración tributaria y en defensa de los obligados al pago.

### 2.6.1 El procedimiento de recaudación en período voluntario

Se suele hablar de dos procedimientos recaudatorios —y de hecho así titulamos este y el siguiente epígrafe—; no obstante, eso resulta técnicamente incorrecto. Es impropio hablar de un «procedimiento de recaudación» en período voluntario, en tanto en cuanto durante tal período la actividad de la Administración se limita a la recepción de pago que voluntariamente realizan los obligados a ello. Es por ello que la Ley habla, con mayor propiedad, del período voluntario de recaudación, para delimitarlo.

Inicio del período voluntario.

Así, establece que la recaudación en período voluntario se iniciará:

- Cuando se trate de deudas liquidadas por la Administración, a partir de la fecha de notificación de la liquidación al obligado al pago.
- Cuando se trate de las deudas que sean objeto de notificación colectiva y periódica, a partir de la apertura del respectivo plazo recaudatorio.
- Y tratándose de autoliquidaciones, a partir de la fecha de comienzo del plazo señalado para su presentación.

Fin del período voluntario.

La recaudación en período voluntario concluirá el día del vencimiento de los correspondientes plazos de ingreso, establecidos en el artículo 62 de la LGT:

1) Las deudas tributarias resultantes de una autoliquidación deberán pagarse en los plazos que establezca la normativa de cada tributo. Así, por ejemplo, en el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, por acto «inter vivos», si el Ayuntamiento ha optado por su autoliquidación, el plazo será de treinta días hábiles a contar desde la transmisión.

2) Las deudas tributarias resultantes de liquidaciones practicadas por la Administración, el pago en período voluntario deberá hacerse en los siguientes plazos:

a) Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días uno y 15 de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 20 del mes posterior o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

b) Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día cinco del segundo mes posterior o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

3) Las deudas de notificación colectiva y periódica (es decir, las recaudadas mediante padrones o listas cobratorias) tendrán que ingresarse:

a) En el plazo establecido en sus normas reguladoras.

b) Y si no lo tienen establecido, en el período comprendido entre el día uno de septiembre y el 20 de noviembre o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente. La Administración tributaria competente podrá modificar el plazo señalado en el párrafo anterior siempre que dicho plazo no sea inferior a dos meses.

4) Las deudas que deban abonarse mediante efectos timbrados se pagarán en el momento de la realización del hecho imponible, si no se dispone otro plazo en su normativa específica.

### 2.6.2 El procedimiento de recaudación en período ejecutivo

Inicio del período ejecutivo.

El período ejecutivo de recaudación se inicia de forma automática:

a) En el caso de deudas liquidadas por la Administración tributaria, el día siguiente al del vencimiento del plazo establecido para su ingreso en el artículo 62 de la LGT.

b) En el caso de deudas a ingresar mediante autoliquidación presentada sin realizar el ingreso, al día siguiente de la finalización del plazo que establezca la normativa de cada tributo para dicho ingreso o, si este ya hubiere concluido, el día siguiente a la presentación de la autoliquidación.

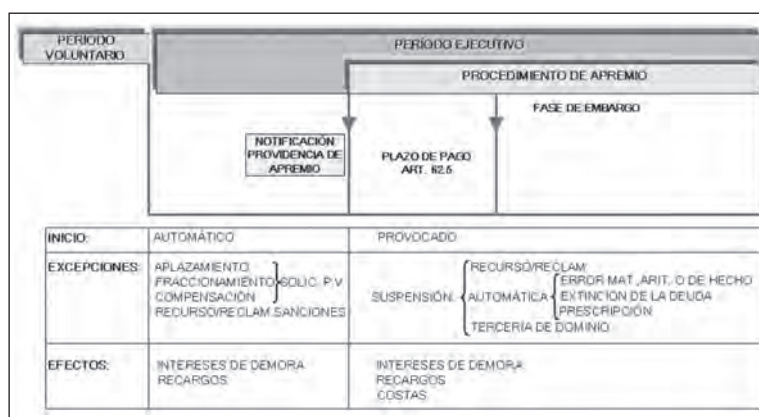


Ilustración 6. Período ejecutivo de recaudación

No obstante tal carácter automático tiene excepciones:

- La presentación de una solicitud de aplazamiento, fraccionamiento o compensación en período voluntario impedirá el inicio del período ejecutivo durante la tramitación de dichos expedientes.
- La interposición de un recurso o reclamación en tiempo y forma contra una sanción impedirá el inicio del período ejecutivo hasta que la sanción sea firme en vía administrativa y haya finalizado el plazo para el ingreso voluntario del pago.

Iniciado el período ejecutivo, la Administración tributaria efectuará la recaudación de las deudas por el procedimiento de apremio sobre el patrimonio del obligado al pago.

El inicio del período ejecutivo determinará la exigencia de los intereses de demora y de los recargos del período ejecutivo y, en su caso, de las costas del procedimiento de apremio.

#### EL PROCEDIMIENTO DE APREMIO

Una vez iniciado el período ejecutivo, la Administración Tributaria Local efectuará la recaudación de las deudas no ingresadas por el procedimiento de apremio sobre el patrimonio del deudor.

Tal procedimiento se inicia «mediante la providencia de apremio notificada al deudor en la que se identificará la deuda pendiente y requerirá para que efectúe el pago con el recargo correspondiente».

La providencia de apremio es el acto de la Administración, realizado por el Tesorero de la Corporación, que ordena la ejecución contra el patrimonio del obligado al pago y tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados tributarios.

El plazo de pago de las deudas providenciadas es el establecido en el artículo 62.5 LGT:

a) Si la notificación de la providencia se realiza entre los días uno y 15 de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 20 de dicho mes o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

b) Si la notificación de la providencia se realiza entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día cinco del mes siguiente o, si este no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

Las líneas fundamentales del procedimiento de apremio son: la notificación de la providencia, que inicia un período de pago voluntario providenciado, transcurrido el cual se procede a la obtención de información y emisión de diligencia de embargo de bienes en cuantía suficiente para cubrir la deuda y sus costas; la traba y ejecución del embargo.

El procedimiento de apremio termina:

a) Con el pago de la cantidad debida.

b) Con el acuerdo que declare el crédito total o parcialmente incobrable, una vez declarados fallidos todos los obligados al pago.

c) Con el acuerdo de haber quedado extinguida la deuda por cualquier otra causa.

En los casos en que se haya declarado el crédito incobrable, el procedimiento de apremio se reanuda, dentro del plazo de prescripción, cuando se tenga conocimiento de la solvencia de algún obligado al pago.

### 3. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE TESORERÍA Y RECAUDACIÓN

*¿Puede desempeñar las funciones de Tesorería un concejal?*

No. Esta solución, que históricamente ha venido funcionando en las pequeñas Corporaciones Locales por aplicación de un reglamento de 1963, consistía en la designación como Depositario de un miembro de la Corporación. Hoy se ha de entender prohibida por la nueva regulación de esta materia; pues, como hemos puesto de manifiesto en el texto, se trata de una función pública reservada cuya responsabilidad está atribuida legalmente a un funcionario con habilitación de carácter nacional, que prestará sus servicios, en las pequeñas Corporaciones, previa agrupación para el sostenimiento en común de un puesto único de Tesorería; o en su defecto, mediante los servicios de asistencia de Diputación. Si ello no resultara posible, cabrá la habilitación de un funcionario propio de la Entidad Local para su desempeño o, excepcional y finalmente, siempre que no sean posibles las fórmulas anteriores, la función de tesorería se desempeñará por el titular del puesto de Secretaría.

*¿Es posible la afectación de determinados recursos, por ejemplo, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, a la satisfacción de determinados gastos?*

En virtud del principio de unidad de caja, se deben centralizar en la Tesorería municipal la totalidad de los fondos y valores generados por todo tipo de operaciones, tanto presupuestarias, como no presupuestarias. Tal principio, por otra parte, va íntimamente ligado al principio presupuestario de no afectación, por cuya virtud la totalidad de los ingresos se han de destinar a la puntual satisfacción de la totalidad de los gastos, de tal forma que únicamente en los casos en los que la ley establece una afectación puede establecerse tal vinculación. Esa afectación la hace la ley — existe una reserva legal en esa materia — de forma fundamentada, y así, los recursos obtenidos por la enajenación del patrimonio, o como consecuencia del endeudamiento, se afectan a gastos de inversión, pues únicamente al que asó la manteca se le ocurre vender el coche, o endeudarse, para comprar gasolina; las contribuciones especiales se afectan a la ejecución de las obras o a la implantación o ampliación de servicios que constituyen su hecho imponible, etcétera. Es más, tal afectación no llega a desvirtuar el principio de unidad de caja; pues realmente lo que impone es un puntual seguimiento contable de los recursos afectados obtenidos para garantizar su aplicación al fin determinado por la Ley; tal seguimiento contable se lleva a cabo mediante la institución de los proyectos de gasto, y la figura de las desviaciones de financiación.

Para concluir esta cuestión, puntualmente el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica no es uno de los recursos que la ley declara como afectados, por lo que la respuesta a la cuestión planteada ha de ser, forzosamente, negativa. Pero, a mayor abundamiento, no debemos olvidar que este es un recurso que no se puede ofrecer en garantía del endeudamiento, pues la ley únicamente permite que tal garantía se constituya «con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos, siempre que exista una relación directa entre dichos recursos y el gasto a financiar con la operación de crédito», lo cual no se da nunca en los impuestos — por eso no lo cita —, que son «tributos exigidos sin contraprestación».

*¿Es posible la domiciliación de recibos?*

Sí, es posible, previa habilitación de un anticipo de caja fija vinculado a una cuenta restringida de pagos. Esas limitaciones derivan, en primer término, del régimen legalmente establecido para la ejecución del gasto, que exige que previamente al pago se reconozca la obligación. Así lo dice, de forma expresa y rotunda, la Ley de Haciendas Locales:

«1. La gestión del presupuesto de gastos se realizará en las siguientes fases cuyo contenido se establecerá reglamentariamente:

a) Autorización de gasto.

b) Disposición o compromiso de gasto.

c) Reconocimiento o liquidación de la obligación.

d) Ordenación de pago.

2. Las entidades locales podrán en la forma que reglamentariamente se establezca abarcar en un solo acto administrativo dos o más fases de ejecución de las enumeradas en el apartado anterior».

Ya en desarrollo reglamentario, el Real Decreto 500/1990, exige que la ordenación del pago se lleve a cabo «en base a una obligación reconocida y liquidada»; y para ello, «previamente al reconocimiento de las obligaciones habrá de acreditarse documentalmente ante el Órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto». En definitiva, el cargo en cuenta de un recibo domiciliado no puede seguir el itinerario presupuestario, pues alteraría las fases legales de gasto, sin que quepa, por otro lado, la acumulación de la ordenación del pago con las fases previas (únicamente admite el reglamento las acumulaciones A-D y A-D-O).

Ello no impide que quepa la posibilidad de habilitar un anticipo de caja fija para que sirva de soporte a la domiciliación que se considere necesaria. El ACF es un tipo de fondo librado a justificar utilizable para las atenciones de carácter periódico o repetitivo. Serán, por tanto, las bases de ejecución del presupuesto las que establezcan, previo informe de la Intervención, las normas que regulen la autorización del ACF, que tendrá carácter no presupuestario.

El anticipo deberá estar vinculado con una cuenta restringida de pagos, tal y como significamos en el apartado 1.5.4 del texto, pues la instrucción de contabilidad identifica tales cuentas con las provisiones de fondos para pagos a justificar y ACF.

*¿La delegación de las potestades tributarias incluye la de imposición y ordenación?*

Cuando el artículo 106 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, se ocupa de esta materia, toma la precaución de referirse, en su apartado primero, a la potestad de imposición de las Entidades locales (al reconocerles autonomía para establecer y exigir los tributos previamente creados por la Ley); en su apartado segundo a la potestad reglamentaria (ordenación sustantiva o formal), y en su apartado tercero a las competencias de las mismas en materia de gestión, inspección y recaudación de sus tributos propios. Pues bien, la delegación permitida por la Ley se refiere, precisamente, a estas últimas competencias, y no podía ser de otra manera, si consideramos que las competencias sí son delegables, en tanto que las potestades no.

De hecho, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece, de forma expresa, que en ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a la adopción de disposiciones de carácter general [artículo 9, apartado 2, b)]; e incluso en la enumeración de competencias del Pleno, la aprobación de ordenanzas es una competencia indelegable en los municipios de régimen común.

*¿Puede el Pleno de la Corporación acordar la condonación de una deuda tributaria, incluso adoptando el acuerdo por unanimidad?*

No. Una de las manifestaciones del principio de indisponibilidad del crédito tributario es, precisamente, la que establece, para la condonación de la deuda tributaria, la reserva de ley. Así lo establecen los artículos 8 y 75 de la Ley General Tributaria. Concretamente, este último establece:

«Artículo 75. Condonación.

Las deudas tributarias solo podrán condonarse en virtud de ley, en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen».

La extensión de tal prohibición incluye el inicio automático del período ejecutivo; y la obligatoriedad de producción de la providencia de apremio por el Tesorero de la Entidad, so pena de incurrir en perjuicio de valores y, con ello, en responsabilidad contable; así como el impulso de oficio del procedimiento de apremio.



## **CAPÍTULO 21**

### **JURISPRUDENCIA SOBRE MATERIAS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL**





## 21. Jurisprudencia sobre materias de Administración Local

*Jesús Royo Crespo*

*Letrado-Asesor de la Diputación Provincial de Zaragoza*

### SUMARIO

- I. Régimen Local: organización y funcionamiento.
- II. Régimen de sesiones.
- III. Estatuto de los miembros de las entidades locales.
- IV. Las Diputaciones Provinciales y sus competencias. La cooperación con los municipios.
- V. Población y demarcación territorial.
- V. Población y demarcación territorial.
- VI. Procedimiento Administrativo y Administración Electrónica.
- VII. Protección de datos y transparencia.
- VIII. Contratación.
- IX. Personal.
- X. Subvenciones.
- XI. Urbanismo.
- XII. Recursos de las Haciendas Locales y ordenanzas fiscales.

El extenso ámbito objetivo de actuación de las Entidades Locales y el amplio número de pronunciamientos judiciales que sobre dicho ámbito existen, sin duda dificultan establecer una sintaxis de la jurisprudencia en el ámbito local.

Las diferentes competencias que el ordenamiento jurídico en su conjunto, y la normativa sobre régimen local en particular, reconoce a las Corporaciones Locales, permiten que la intervención e incidencia de estas últimas en muchos aspectos en la vida social, económica o cultural de sus ciudadanos, sea cada vez más intensa. Además, debe ser considerado que nos encontramos en un sector jurídico donde las interacciones con otros agentes privados y públicos se han incrementado exponencialmente.

Todo ello ha permitido lograr un mayor conocimiento y experiencia en la implementación de políticas públicas y en general de la actuación de los Entes Locales pero como toda moneda existe otra cara, que en este caso es el de la conflictividad generada por la propia actuación que se realiza por los agentes locales.

En consecuencia con lo señalado en los párrafos anteriores, esa conflictividad se manifiesta en los distintos recursos interpuestos ante los Juzgados y Tribunales, dando lugar a un extenso número de resoluciones judiciales.

En orden a seguir una sistemática que permita conocer algunas de las sentencias más relevantes dictadas en los últimos años procederemos a citarlas efectuando un breve análisis de las mismas y atendiendo a algunos aspectos del índice general de la presente Guía.

### I. RÉGIMEN LOCAL: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

En una primera aproximación al régimen local desde la perspectiva de la organización y funcionamiento, sin duda, ocupa un lugar preferente el derecho de participación de los cargos electos locales; pues debe ser considerado como uno de los elementos más elementales en las normas de organización y funcionamiento en las Entidades Locales, de esta forma.

En este sentido, queremos destacar la STSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 mayo 2014, confirmando la vulneración del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE, imponiendo al Ayuntamiento la obligación de facilitar al concejal recurrente el acceso a la información sobre libros de registros de entradas y salidas, pues el mismo alcanza a toda información que se estime necesaria para el debido ejercicio de la función de fiscalizar y controlar la gestión municipal. Recayendo el derecho a la información sobre los datos recogidos en un registro público, ninguna intimidad cabe invocar por parte de la corporación demandada.

Por su parte, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1, Ávila, de fecha 13 de febrero de 2017, núm. 19/2017, rec. 204/2016, sobre concejales no adscritos, establece que el derecho a participar, con voz y voto, en las comisiones informativas de las corporaciones locales forma parte del contenido esencial del derecho de representación del que son titulares los miembros de la corporación individualmente considerados (SSTC 32/1985 de 6 de marzo, 30/1993 de 25 de enero, 141/2007 de 18 de junio, 169/2009 de 9 de julio), sin perjuicio de que en las reglas de voto de dichas comisiones haya de guardarse la debida ponderación del voto que garantice su proporcionalidad con la representación que ostenten los diferentes grupos políticos y los miembros no adscritos.

El derecho de integración en las comisiones informativas de la corporación municipal, no puede configurarse como un derecho que corresponde «exclusivamente» a los miembros de la corporación integrados en los distintos grupos políticos, diferencia de trato entre concejales, según estén o no integrados en un grupo político, que resulta contraria al art. 23.2 CE, pues priva a determinados concejales (los no adscritos) de una facultad que forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental, cuya titularidad corresponde al cargo electo y no al grupo político por el que haya sido elegido.

Sobre la doctrina jurisprudencial de dicho derecho fundamental procede resaltar, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 246/2012, de 20 de diciembre de 2012, dictada como consecuencia de las cuestiones de inconstitucionalidad 1992-2010 y 7128-2010, Sentencia publicada en el BOE núm. 19 de fecha 22 de enero de 2013, «Para dar cumplida respuesta a la cuestión planteada conviene comenzar recordando que, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, «el art. 23.2 CE, en lo que ahora interesa, consagra la dimensión pasiva del derecho de participación política, enunciando

el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. A este contenido explícito del precepto ha aunado nuestra jurisprudencia un contenido implícito cual es, en primer lugar, el derecho a permanecer, en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes, en los cargos o funciones públicas a los que se accedió (STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3), no pudiendo ser removido de los mismos si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2). Y, además, hemos declarado el derecho al ejercicio o desempeño del cargo público representativo conforme a lo identificado como integrantes del derecho de participación política reconocido en el art. 23.2 CE acceso, permanencia y ejercicio está delimitada con arreglo al propio precepto constitucional por la necesidad de llevarse a cabo en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes». (STC 298/2006, de 23 de octubre, FJ 6).

En consecuencia, hemos destacado el carácter de configuración legal del derecho previsto en las leyes (STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3), en el sentido de que corresponde a la ley fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos, de manera que «una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en que se integren» (por todas, SSTC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4; 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; 169/2009, de 9 de julio, FJ 2; y 29/2011, de 14 de marzo, FJ 4).

Por esta razón, para apreciar la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales de los representantes políticos contenidos en el art. 23 CE es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de los derechos y facultades que les reconocen las normas que resulten en cada caso de aplicación. Sin embargo, la vulneración del art. 23 CE no se produce con cualquier acto que infrinja el status jurídico aplicable al representante público, «pues a estos efectos solo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa» (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 64/2002, de 11 de marzo, FJ 2; 141/2007, FJ 3; 169/2009, FJ 2 y 29/2011, FJ 4).

Sobre la fijación del número mínimo de concejales necesarios para la formación de los Grupos Políticos, la STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, de fecha 28 de noviembre de 2017, núm. 834/2017, rec. 419/2016, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo en STS de fecha 20 de mayo de 1988, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 1ª (STS 3792/1988), manifiesta que la composición del número para la constitución de grupos políticos puede ser regulada en los Reglamentos Orgánicos del Ayuntamiento y que ello es más conveniente que establecer una regla general para todos los Ayuntamientos, atendiendo a las peculiaridades de cada municipio, pues hacerlo de otra forma podría impedir en muchos pequeños Ayuntamientos la formación de más de un grupo político o haría excesivamente elevado el número de los que podrían formarse en las grandes poblaciones, razón por la que el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986, que dedica a los grupos políticos los artículos 23 a 29, omitió, muy probablemente de forma deliberada, la fijación del número mínimo de Concejales necesarios para la formación de los grupos políticos, por entender que no debe ser uniforme para todos los Ayuntamientos, peculiar por tanto de la organización y funcionamiento de cada Corporación, que por ello debe ser regulada en sus propios Reglamentos.

De manera similar, la STS Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 4ª de fecha 15-09-1995 (STS 4563/1995), al analizar si la constitución del Grupo Mixto puede realizarse por acto administrativo lo niega y en consecuencia afirma como contenido propio del Reglamento Orgánico la constitución del Grupo Mixto «Constituye materia típica de los Reglamentos propios de cada Corporación la regulación de la formación de los grupos políticos y la incorporación a ellos de los Concejales del Pleno como, sobre la base de la redacción muy genérica del ROFRJEL en la materia, que obliga a remitir a las reglas de cada Corporación (así lo hace el art. 26 del referido Reglamento), se afirma en la sentencia de la antigua Sala Quinta de 20 de mayo de 1988».

## II. RÉGIMEN DE SESIONES

La STC 81/1991, de 22 de abril, F. 2, ya señalaba que «cuando está en juego el ejercicio de las facultades legalmente reconocidas a los cargos públicos, es el art. 23.2 CE el directamente afectado, puesto que el mismo comprende no solo el acceso a los cargos y empleos públicos en condiciones de igualdad y en los términos que señalen las Leyes, sino también la permanencia en dichos cargos en iguales términos, sin la cual el acceso podría devenir un derecho meramente formal. Ello sin perjuicio de la estrecha relación de ambos apartados del art. 23 CE y de que la vulneración del derecho reconocido a permanecer en el cargo y a ejercerlo sin perturbaciones ilegítimas afecte también como consecuencia al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes». Es precisamente, esta fundamentación la que nos da pie a analizar distintas sentencias en las que se ha podido ver afectados los principios constitucionales a los que la Sentencia del Tribunal Constitucional hacía referencia. De este modo, la STSJ Castilla y León (Valladolid) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 enero 2014, sobre la inclusión de materias propuestas por concejales en un pleno municipal y votación de las mismas, estima el recurso de apelación y declara que se ha violado el derecho fundamental, consignado en el art. 23.2 CE, de los concejales que pidieron la celebración de un pleno extraordinario del Ayuntamiento apelado, y que es radicalmente nulo el decreto municipal en cuanto no recoge la totalidad de los puntos del orden del día propuestos, y no permite la votación del único punto del orden del día discutido. El TSJ considera que las cuestiones rechazadas son materias propiamente municipales y de naturaleza local que afectan al control del actuar del equipo de gobierno y su manera de conducir la corporación y que por lo tanto, son susceptibles de ser debatidas en el pleno por ser el lugar donde deben ser discutidas, sirviendo de medio de control de los ediles de la oposición respecto de la labor del equipo de gobierno.

Por otra parte, el Tribunal Supremo en Sentencia 2407/2016 de 10 Nov. 2016, Rec. 2937/2015, decide sobre el cómputo del plazo para interponer el recurso de un acuerdo de pleno municipal por los concejales que han votado en contra; considerando la fecha inicial la correspondiente al día de la sesión en que fue votado el acuerdo (art. 211.3 del ROF). Así lo tiene declarado de manera muy reiterada el Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias (SSTS de 5 de julio de 1999 -casación 8518/1996-, 3 de abril de 2003 -casación 3245/1996- y 26 de mayo de 2003 -casación 6995/2000-).

Esta última sentencia de 26 de mayo de 2003, que recuerda y reitera esa doctrina jurisprudencial, se expresa en los siguientes términos: «Por lo que atañe al segundo de los motivos, en el que se alega infracción del artículo 58.1 de la Ley Jurisdiccional por defectuoso cómputo del plazo para la interposición del recurso contencioso, no puede prosperar pues la doctrina que sostiene la sentencia de instancia no es distinta de la mantenida por esta Sala en su sentencia de 27 de marzo de 2003 y las que en ella se citan, donde se afirma: «El artículo 211.3 del ROF, es taxativo al afirmar que el plazo para interponer recurso de reposición por los Concejales o miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra del acuerdo se contará desde la fecha de la sesión en que se hubiera votado el mismo. Poco importa la supresión en el caso del recurso de reposición, ya que es necesario mantener la fecha de celebración de la sesión como «dies a quo» para el cómputo de los plazos para recurrir...».

## III. ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS ENTIDADES LOCALES

En materia de retribuciones, y respecto a la determinación del límite total de las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales ha de hacerse en atención a los objetivos de estabilidad presupuestaria, de conformidad con los principios y estructura establecidos por la legislación estatal, y dentro de las competencias atribuidas a los órganos (forales) por el bloque de constitucionalidad, que no incluyen las de hacienda general, estabilidad presupuestaria y legislación básica de régimen local (artículo 149-1. 14.ª y 18.ª) que corresponden al Estado, o las de régimen local que corresponden

a la Comunidad Autónoma; En la STSJ del País Vasco, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.ª, Sentencia 257/2016 de 15 Jun. 2016, Rec. 386/2016, se procede a la anulación del nuevo régimen retributivo del Alcalde con efectos retroactivos.

Sobre el régimen de incompatibilidades, el deber de abstención que recae en los miembros corporativos hay que enmarcarlo en el principio constitucional por el que la Administración debe servir con objetividad los intereses generales, (artículo 103.1 y 3 CE), siendo consecuencia de este mandato las normas generales sobre abstención y recusación de las Autoridades y personal de las Administraciones Públicas, como garantizadoras del principio de neutralidad, que exige mantener los servicios públicos a cubierto de toda colisión entre intereses particulares e intereses generales, según se señalaba en la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y en la actual Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículo 23), así como en el artículo 76 de la Ley 2/1985 (LRBRL) y en el artículo 21 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF).

En esta línea, la STS de 15 de julio de 2003 RJ 2003/5964, declaró: «...La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece la obligación de abstenerse de las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas. Estas pueden ser determinantes de la falta de imparcialidad subjetiva u objetiva necesaria para garantizar que los acuerdos que adopten o en cuya formación participen se adecuen a los fines de intereses público fijados por el ordenamiento jurídico y sean ajenos a cualquier circunstancia que pueda ser indicativa de sujeción a intereses ajenos al fin de la actividad administrativa o de la supresión o disminución de las garantías de imparcialidad y neutralidad establecidas por la Ley para garantizar el acierto de las decisiones por parte de los órganos que integran las Administraciones Públicas...».

El deber de abstención que debe exigirse a los miembros corporativos se proyecta sobre cualquier ámbito de actuación de la Entidad Local, de esta forma, en el ámbito urbanístico, es interesante destacar la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª, Sentencia 2105/2016 de 28 Sep. 2016, Rec. 2599/2015, en la que se declara la nulidad del Programa de Actuación Integrada (PAI) por la incorrecta actuación del Alcalde durante la tramitación, pues dado su interés personal en el procedimiento no solo debió abstenerse de participar en la votación, sino que tampoco debió intervenir, ni dirigir ni presidir el Pleno, por la influencia decisiva en la formación de la voluntad del órgano colegiado, convocando, presidiendo y dirigiendo el Pleno, en la discusión y deliberación de los asuntos sobre los que tenían un evidente interés personal y que le afectaban personalmente. Además al tratarse de un procedimiento de elaboración y tramitación complejo, resulta igualmente contraria a derecho su participación en los trámites previos.

#### IV. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y SUS COMPETENCIAS. LA COOPERACIÓN CON LOS MUNICIPIOS

Al referirnos a las Diputaciones Provinciales y sus competencias es ineludible, hacer referencia a la autonomía local y a la construcción de este concepto desde la garantía institucional. Sin duda, ha sido el Tribunal Constitucional quien ha concretado esta cuestión al señalar que «...la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza...».

Los artículos 137 y 140 CE son los preceptos que reconocen la autonomía local y que gozan de garantía institucional. La garantía institucional reconoce el derecho que tienen las Entidades Locales a participar en la gestión de sus intereses a través de los órganos e instituciones que la Ley les reconoce (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre). Asimismo, es preciso que para poder participar en los intereses que les son propios, las Entidades Locales deben poseer herramientas que permitan hacer efectiva dicha autonomía, sin duda nos estamos refiriendo a las potestades (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 148/1991, de 4 de julio; 46/1992, de 2 de abril). De modo que el reconocimiento de esas potestades es el contenido mínimo (en función de los intereses que debe tutelar) de la garantía institucional de la autonomía local, que como concepto jurídico indeterminado debe concretarse en tiempo y lugar.

El Tribunal Constitucional, según se advierte en la sentencia 109/1998, de 21 de mayo, acogiendo la doctrina precedente expuesta en las sentencias constitucionales 32/1981 y 27/1987, afirma que la garantía de la autonomía provincial que se proclama en los artículos 137 y 141 de la Constitución significa que estas Corporaciones de ámbito territorial provincial constituyen «entidades locales» encomendándose su gobierno y administración autónoma a las Diputaciones y otras Corporaciones de carácter representativo que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, que presupone la atribución de un haz mínimo de competencias para atender a la gestión autónoma de los intereses provinciales cuya delimitación se atribuye al legislador.

La autonomía provincial refiere el supremo intérprete de la Constitución, que debe ser entendida como el derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios de cuantos asuntos le atañen, constituye en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal.

La concreción del respeto a la autonomía local se ha ido desarrollando a lo largo de los últimos cuarenta años en diferentes resoluciones judiciales bien por parte de la jurisdicción ordinaria bien a través del propio Tribunal Constitucional. Sirva a título de ejemplo algunas recientes sentencias donde se ha podido delimitar o salvaguardar la autonomía local (provincial).

Destacamos la STSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 192/2017 de 24 Feb. 2017, Rec. 223/2016, en la que se somete a revisión jurisdiccional, en virtud de recurso formulado por Diputación Provincial de Castellón de la Plana el Decreto 26/2016, de 4 de marzo, del Consell de la Generalidad Valenciana, por el que se fijan las directrices de coordinación de las propias de las diputaciones provinciales de Alicante, Castellón y Valencia en materia de turismo. En esta cuestión, el TSJ de la Comunidad Valenciana expresa la vulneración del principio de reserva legal. Teniendo el Decreto impugnado por objeto el fijar las directrices de coordinación para el ejercicio de las funciones propias de las Diputaciones en dicha materia, declarada de interés general, debió dictarse a tal fin la oportuna Ley aprobada por las Cortes de la Comunidad, según exigen los arts. 66.3 del Estatuto de Autonomía y 52 de la Ley autonómica de Régimen Local.

Desde el ámbito constitucional, hacemos referencia a la STC 27/2016 de 18 Feb. 2016, Rec. 2599/2013, en la que se plantea un conflicto en defensa de la autonomía local; sin embargo, el Alto Tribunal, acuerda la inadmisión del mismo planteado por las Diputaciones Provinciales de Almería, Granada, Málaga y Cádiz contra el Decreto-ley 5/2012, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, alegando falta de legitimación de las impugnantes.

En relación con esta cuestión, el TC ha tenido la oportunidad de aclarar que, en consonancia con la naturaleza exclusivamente competencial del conflicto en defensa de la autonomía local, la impugnación de una norma con rango de ley a través del proceso regulado en el capítulo IV del título IV LOTC puede producirse en dos hipótesis distintas: (i) de un lado, en caso de norma con destinatario único, se exige la afectación individual y exclusiva del ámbito de autonomía del único ente local impugnante; (ii) de otro lado, en el caso de normas con pluralidad de destinatarios, se requiere entonces una afectación conjunta del ámbito de autonomía de las diversas entidades que acuden a esta vía específica de defensa de sus competencias (STC 132/2014, de 22 de julio, FJ 2).

Justifica el TC que las Diputaciones no promueven el proceso constitucional en la condición de sujetos directamente afectados por la norma discutida, sino que lo hacen para defender una competencia ajena, cuya titularidad corresponde a todos o algunos de los municipios incluidos en su respectivo ámbito territorial.

Como señala el Tribunal Constitucional, resulta indispensable que la norma impugnada tenga una incidencia directa en el ámbito de autonomía propio del ente o entes locales que entablan el conflicto, siendo exigible, por ello, la concurrencia de una situación material de menoscabo de dicho ámbito, que sea atribuible a la norma impugnada y de la que derive el interés del impugnante en el restablecimiento de su competencia.

Ni la naturaleza estrictamente competencial del proceso ni la concreta regulación del mismo permiten sostener que una Diputación Provincial pueda acudir al conflicto en defensa de la autonomía local para defender competencias estrictamente municipales.

*«...la legitimación de la provincia para entablar el conflicto en defensa de la autonomía local, como destinataria única o conjunta de la norma impugnada, exige que la disposición discutida tenga una incidencia directa en su propio ámbito de atribuciones. No puede, pues, admitirse que una diputación provincial impugne, a través de este proceso constitucional, una norma con rango de ley para denunciar una vulneración de intereses o competencias exclusivamente municipales como tampoco puede admitirse que, a la inversa, sean los municipios los que utilicen este cauce procesal para tratar de depurar una violación de una competencia estrictamente provincial. Y es que la disociación de los requisitos formales de legitimación del art. 75 ter.1 LOTC sobre la existencia una previa afectación del propio ámbito de autonomía de los entes impugnantes llevaría, no solo a admitir que las diputaciones pudieran reclamar, en nombre de los municipios de su territorio, la titularidad de una determinada competencia municipal, sino también a aceptar la posibilidad inversa de que fueran los municipios de la letra b) del art. 75 ter.1 los que pudieran entablar el conflicto en defensa de la autonomía local para denunciar la vulneración de una competencia propia de una diputación. Es obvio que semejante interpretación no tiene cabida en la regulación del art. 75 ter.1 LOTC, precepto que, al reservar en su letra a) la impugnación de la ley con destinatario único a un solo sujeto legitimado (el municipio concretamente afectado y no la provincia en cuyo ámbito territorial se encuentra), ya rechaza implícitamente que las diputaciones provinciales puedan arrogarse toda capacidad de impugnación en defensa de una competencia municipal. Además, en las siguientes letras b) y c), se distingue con claridad cuáles son los entes legitimados, municipios o provincias, en función de si la afectación directa lo es al número de los municipios o provincias que allí se especifican.*

Asimismo, que las diputaciones provinciales ejerzan funciones de *«asistencia y cooperación con los municipios, especialmente con los de menor población»*. Ambas previsiones contempladas en los distintos Estatutos de Autonomía resultan, a su vez, coherentes con el art. 25.2 LRBRL, y en lo que se refiere al urbanismo como competencia propia de los municipios, así como con el art. 36.1 b) de la misma Ley de bases, que contempla expresamente la función de la diputación provincial de *«asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y gestión»*.

Exige en todo caso, que esa asistencia que puede tener lugar o dicho en palabras del TC *«el concurso de la voluntad de los municipios correspondientes»*, deben ser solicitadas a la diputación provincial o concertarla con esta

Tales funciones de asistencia sirven, desde luego, para *«asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales»*, supliendo todas aquellas carencias técnicas, económicas o materiales que impidan su efectivo despliegue, pero en modo alguno pueden confundirse con una supuesta función general de garantía que atribuya a las diputaciones provinciales, no ya la facultad de auxiliar a los entes municipales con los medios técnicos, económicos o materiales pertinentes, sino la capacidad de sustituir unilateralmente la voluntad de estos a efectos de entablar un proceso judicial. El Tribunal Constitucional completa su argumentación manifestando que: *«Tampoco puede compartirse que el mero dato de que la función auxiliar de las diputaciones provinciales se extienda al sector del urbanismo suponga una afectación de las competencias provinciales, ya que dicha capacidad de asistencia es meramente accesoria y no se ve controvertida de forma directa por la regulación discutida. La única competencia en juego es, pues, la estrictamente municipal»*.

Y concluye señalando que *«No cabe, en definitiva, atribuir a las diputaciones impugnantes más interés en el pleito que nos ocupa que la defensa objetiva del ordenamiento constitucional, interés que en este caso no es suficiente para poner en marcha un proceso que, como hemos visto, no tiene encomendada una específica función nomofiláctica»*.

Por otra parte, en materia de cooperación con los municipios. Sobre la naturaleza y sentido de la cooperación en las relaciones interadministrativas ya ha tenido ocasión el Tribunal Supremo oportunidad de pronunciarse (de todas la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.ª, de 3 Abr. 1998, Rec. 1346/1992).

Así, en STS 18 Jul. 1997 (Secc. 4.ª), ha puesto de relieve que, aunque sin estar expresamente recogida en el texto constitucional, la colaboración y cooperación de las distintas Administraciones Públicas forman parte del sistema como elemento inherente, según ha señalado en STC 18/1982, de 4 mayo, pero ninguna de sus manifestaciones puede producirse con infracción de los postulados constitucionales y los condicionamientos impuestos por el propio ordenamiento jurídico, especialmente en lo que se refiere al diseño de las respectivas competencias que puede verse afectado cuando se establecen mecanismos que resulten contrarios a la propia autonomía municipal. Y ello es así tanto en lo que se refiere al art. 57 Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, relativo a los consorcios y convenios administrativos como instrumentos de cooperación económica, técnica y administrativa entre las distintas Administraciones (Local, del Estado y de las Comunidades Autónomas), como en las manifestaciones específicas o mecanismos típicos de cooperación -a los que la parte denomina de cooperación reglada-, como son característicamente, según veremos, los Planes Provinciales de Cooperación de Obras y Servicios (art. 36 Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y arts. 31 a 34 TR de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, TR LRL). Y en esta línea jurisprudencial debe incluirse la doctrina que se deduce de las SS 23 Jun. 1989 y 1 Sep. 1990 y 6 Abr. 1993, según la cual, al tiempo de reconocerse explícitamente la competencia de las Diputaciones Provinciales para la aprobación anual del Plan Provincial de Cooperación, se advierte de la necesaria participación de los municipios de la provincia. De manera que, en ningún caso, la autonomía de las entidades locales puede verse afectada por las funciones de cooperación de otras Administraciones Públicas (art. 10.2 y 3 Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local).

Además, una de las notas propias de la cooperación es, sin duda, la voluntariedad, como señala la STC 21 Dic. 1989: *«La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y de coordinación encuentra una adecuada expresión en la Ley de Bases, dado que, junto a los arts. 57 y 58, en los que se expresan estas técnicas cooperativas, ya sean funcional u orgánicamente, en los arts. 10.2, 59 y 62 se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas. Si bien tanto unas como otras se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque, sin alterar en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y los efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación -ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado- es, por sí mismo un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas»*.

## V. POBLACIÓN Y DEMARCACIÓN TERRITORIAL

En materia de demarcación territorial, destacamos la STS Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 28 Ene. 2013, Rec. 213/2010 sobre segregación de municipios por el que desestima recurso de casación interpuesto contra sentencia del TSJ Comunidad Valenciana, confirmándola y por ende, el Decreto de la Generalidad Valenciana, que denegó la solicitud de segregación de un barrio, perteneciente al Ayuntamiento de Valencia, para constituir un nuevo municipio independiente.

El rechazo a la segregación se basó en que la Comisión Promotora de aquella no había acreditado el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para su autorización. En concreto, a juicio del Gobierno de la Comunidad Autónoma, la propuesta:

a) No había alcanzado la mayoría prevista en el artículo 9.3 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, reiterado en el artículo 11.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, para el supuesto de procedimientos



de segregación cuya iniciativa corresponde a los vecinos del núcleo afectado. En este sentido, de los documentos obrantes en el expediente, que la petición contó inicialmente con 3.698 firmas de vecinos y, tras la adhesión posterior, con 4.620 de una población censada de 12.566 habitantes, de los que, a 1 de abril de 2004, 10.464 eran mayores de 18 años, por tanto, no se alcanza la mayoría exigida en el citado precepto, y ello, aun añadiendo las adhesiones posteriores a las aportadas con la solicitud. Es criterio jurisprudencial la relevancia de la mayoría exigida por el Reglamento en relación con la existencia de un núcleo de población territorialmente diferenciado- art. 13.2 de la Ley 7/1985 - (STS de 15 de marzo de 2005), criterio que también exige la referencia de las adhesiones al momento de formalización de la solicitud (STS de 10 de mayo de 2002), además, *'la voluntad mayoritaria de un grupo de vecinos de segregar la parte del territorio de un término municipal en el que residen no es por sí solo determinante de la resolución de la Administración que debe basarse en causas objetivas tendentes a acreditar la incidencia de un hecho diferencial, que en orden a la mejor gestión de los intereses de una agrupación humana requiere la creación de un nuevo municipio ...'* (STS de 31 de octubre de 2000).

b) No había acreditado que el barrio constituyera un núcleo de población territorialmente diferenciado, ni que contara con recursos económicos suficientes para el ejercicio de sus futuras competencias, ni que garantizara la calidad de los servicios públicos a recibir por sus vecinos, a los efectos del artículo 13.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Así, lo pone de, manifiesto la distancia estimada, entre 500 y 700 metros, de las edificaciones más próximas del barrio al continuo urbano de Valencia. Es más, la delimitación de su ámbito territorial tampoco fue precisada inicialmente por la actora llegando a aceptar, expresamente, la que se fijara por la Comunidad Autónoma. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la imposición como exigencia mínima para poder articular una nueva entidad local autónoma de la necesidad de que concurra el presupuesto de un núcleo de población territorialmente diferenciado que cuente con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados, no es contraria a la autonomía local (STC 214/1989), que no puede desvincularse ni disociarse de que para constituir efectivos núcleos de población que configuren una nueva entidad local, deben concurrir los requisitos del elemento poblacional y del elemento territorial con suficiente entidad para ser calificados como tales (SSTC 170/1989, 214/1989, 308/1994).

c) La delimitación territorial del futuro nuevo municipio no cumplía los requisitos mínimos exigibles, de acuerdo con el artículo 14 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en un supuesto especialmente complejo.

d) No se había acreditado el interés público subyacente a la constitución del nuevo municipio, como correspondía hacer a la recurrente (STS de 16 de mayo de 2001). La falta, pues, de acreditación de autofinanciación suficiente del municipio cuya constitución se pretende mediante la segregación revela, también y además, su improcedencia.

Por lo expresado es innecesario tratar si concurre en el caso un interés público suficiente y acreditado a cuyo amparo se haya solicitado la segregación porque, como ha resuelto el Tribunal Supremo, todos los requisitos exigidos por las citadas normas, legales y reglamentarias, han de concurrir acumulativamente (SSTS de 16 de mayo de 2001 y de 3 de mayo de 2004) por lo que, la falta de cualquiera de ellos, determina el rechazo de la pretensión de segregación.

En fecha más reciente, en materia de extensión y límites de términos municipales, también el Tribunal Supremo en Sentencia 12 de febrero de 2018, núm. 207/2018, rec. 3602/2015 desestima el recurso de casación, interpuesto por el Ayuntamiento de Ansó, contra la sentencia de 4 de noviembre de 2015, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso número 955/2014 por el que se declara ajustada a derecho la Resolución de la Dirección General de la Coordinación de Competencias de las Comunidades Autónomas las Entidades Locales de fecha 23 de abril de 2014, por la que se confirma, a título provisional, la extensión y límites de los municipios de Ansó y Fago.

El problema se había planteado por la Dirección General de Coordinación de Competencias de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que inició un expediente para fijar con carácter provisional los términos municipales de los citados Ayuntamientos porque se estaba produciendo una irregularidad constataste que se centraba en que el Ayuntamiento de Fago aparecía sin Término municipal. La actora se refiere en su demanda a los problemas existentes desde el siglo XIX entre ambos municipios, en concreto desde 1830 en que se optó por la división y expone que de hecho Ansó ha ejercido sus competencias en todo el territorio excepto el casco urbano de Fago. En este caso, se refiere a que la Dirección General ha iniciado unilateralmente un procedimiento fijando provisionalmente la extensión y límites de ambos Ayuntamientos pero parte de un hecho erróneo, y se refiere a que cada uno de los Ayuntamientos tiene su término municipal.

Alega en su demanda que el art. 12 de la Ley 7/1985 se refiere al ejercicio de competencias de los municipios y la competencia para resolver discrepancias está atribuida a la Diputación General de Aragón según Decreto 346/2002. Entiende que la Administración General del Estado actúa con una extensiva facultad que supuestamente le confiere el art. 14 del R.D. 382/1986 y considerar que el REL debería constatar la realidad jurídica y la provisionalidad lo deberá haber sido respecto de los términos vigentes.

La Dirección General de Coordinación con las CCAA y Entidades Locales considera que es competencia de la Comunidad de Aragón a tenor del art. 9, c del R.D. 1690/1986 iniciar y resolver un procedimiento de deslinde, pero en tanto ello es así se anota como delimitación provisional la contenida en las certificaciones del Instituto Geográfico Nacional de 8 de agosto de 1995.

Las resoluciones impugnadas parten de la base de que la competencia para resolver discrepancias entre términos municipales corresponde a la Comunidad de Aragón pero en este caso se trata de dar una solución provisional y para ello se tomaron los datos expresados en certificaciones de Instituto Geográfico Nacional de 3 de agosto de 1995, que son los datos que constan en el Registro de Entidades Locales y sobre los que se ha dado suficiente publicidad. Se trata de una decisión provisional y no creada ex novo.

El Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero que crea organiza y regla el funcionamiento del Registro de Entidades Locales, dispone en su art.1 que: *«1. Se crea en el Ministerio de Administración Territorial, Dirección General de Administración Local, el Registro de Entidades Locales que dependerá de la Subdirección General de Administración Local».*

Añade por su parte el art. 2 que: *«1. En el Registro de Entidades Locales, de carácter público, se practicará una inscripción por cada una de las existentes en el territorio de la nación española. A tal efecto son Entidades Locales todas aquellas a que se refiere el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril».*

El art.3 del Real Decreto 382/1986 recoge los aspectos concretos que han de constar en la inscripción registral. El art. 5 dispone que: *«En las inscripciones registrales de cada Entidad Local se harán constar los datos que, para cada una de ellas, se especifican en el artículo 3 de este Real Decreto».*

Para solventar el debate suscitado en este recurso de casación el TS rechaza que concurra en este supuesto la circunstancia que la recurrente aduce como causa de la vulneración denunciada: la existencia de una verdadera delimitación o deslinde del territorio municipal de Fago que afecta a sus competencias municipales y a las de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Sentado lo anterior, el TS no estima la infracción de los artículos 12 y 13 la Ley de Bases de Régimen Local, y del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, relativos a la competencia de las Comunidades Autónomas en relación a la alteración de los términos municipales.

La resolución objeto de impugnación, dictada por la Dirección General de Coordinación de Competencias de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales -y la posterior de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas-, se limitan a corregir la irregularidad advertida a raíz de la comprobación realizada por el Instituto Nacional de Estadística y del Instituto Geográfico Nacional, en relación con la superficie correspondiente al Municipio de Fago, pues figuraba hasta el momento tal municipio sin asignación de superficie alguna. Esta irregularidad y la imposibilidad de que solo un Ayuntamiento no contara con el correspondiente territorio, es la razón por la que se inicia la tramitación del correspondiente expediente, con audiencia



de la Diputación Provincial de Huesca, de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón y de los municipios afectados -de Fago y Ansó- a fin de fijar los límites de ambos municipios con arreglo a la certificación expedida por el Instituto Geográfico Nacional de 3 de agosto de 1995, que contiene los datos con los que han figurado en el Registro de Entidades Municipales. Y dicha resolución se adopta en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 382/1986, por el que se crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales y que contempla en su artículo 3 los requisitos de las inscripciones de los municipios, siendo el presupuesto contemplado en el apartado c) el de la extensión superficial y límites del término municipal. Por su parte, el artículo 9 de dicho Real Decreto regula los procedimientos para la inscripción de las modificaciones o cancelaciones de los datos que figuran en el registro de Entidades Locales, con remisión al procedimiento de inscripción ex artículos 5 al 8 del aludido Real Decreto, que prevén la comunicación al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

De lo anterior se infiere que no se han invadido las competencias correspondientes a la Comunidad Autónoma de Aragón. Y es que es claro que, además que se comunicó a la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Autónoma de Aragón la tramitación del expediente la Administración demandada no ha realizado ninguna actuación de deslinde o delimitación del término municipal cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Aragón y así lo indica la propia resolución impugnada que, al rechazar las alegaciones de las Corporaciones concernidas, señala que *«no le corresponde dirimir las diferencias de orden territorial y en ambos casos sería necesario realizar unas operaciones de delimitación o deslinde cuya aprobación es competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón»*.

Debemos concluir subrayando, una vez más, que la resolución de la Dirección General impugnada se ciñó a confirmar, a los efectos de la inscripción en el Registro de Entidades Locales, con arreglo al Real Decreto 382/1986 -y a título meramente provisional- la extensión y límites de los municipios de Ansó y de Fago con los datos expresados en las certificaciones del Instituto Geográfico Nacional, dejando, claro está, salvaguardadas las competencias propias que corresponden a la Comunidad Autónoma Aragonesa, que no se ha personado en este procedimiento.

Finalmente, en materia de población, destacamos la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª, Sentencia 810/2017 de 9 May. 2017, Rec. 3346/2016, en la que la Alta Magistratura desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Calatayud contra el RD 1079/2015, de 27 noviembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2015, por ser conforme a derecho.

En este asunto, el TS trae a colación, la sentencia de 22 de septiembre de 2000 -recurso núm. 204/1999-, recuerda que *«en el nuevo sistema lo relevante no lo es tanto la gestión individualizada de cada Padrón municipal, sino la coordinación de todos ellos por parte del Instituto Nacional de Estadística»*; y la de 25 de septiembre de 2000 -recurso núm. 198/1999-, señala que no hay presunción alguna de acierto en las cifras del padrón municipal, y que es misión del INE, mediante un procedimiento informatizado (como ha realizado en este caso) la «depuración» de las cifras del padrón, dando de baja fallecimientos que no consten en el municipio, o evitando duplicados. Así lo señala también la sentencia de 22 de abril de 2003 -recurso núm. 14/2002-:

*«Consecuencia inherente al reconocimiento de dicha facultad de la Administración Central es su falta de vinculación automática a las cifras remitidas por los Ayuntamientos. Sobre la base de estas el Instituto Nacional de Estadística ha de acometer su oportuna depuración efectuando los contrastes con el resto de ficheros patronales o con los datos resultantes de otros registros que puedan tener incidencia en aquellas cifras; fruto de este contraste -que el Instituto Nacional puede acometer disponiendo como dispone de los datos de todos los municipios españoles- es la detección de duplicados, bien intramunicipales o intermunicipales, para concluir en la cifra final que más tarde aprobaría el Consejo de Ministros»*.

Por ello, se niega (así sentencias de 17 de noviembre de 2003 -recurso núm. 27/2002-, y 4 de febrero de 2004 -recurso núm. 26/2002-) toda presunción de acierto a las cifras del padrón municipal. Y, por contra, en la indicada sentencia de 4 de febrero de 2004 -recurso núm. 26/2002-, recuerda la presunción de validez del Real Decreto impugnado, que solo una suficiente prueba de error puede destruir, señalando tal sentencia que la prueba adecuada sería un «informe cualificado», pues se trata de una labor «técnico estadística más que jurídica», informe que en este asunto no se propone.

La cifra de población es un hecho objetivo, que no puede verse condicionado por las consecuencias que puedan derivarse de que sea una u otra a los efectos de los servicios que hayan de prestarse en función de la misma, la percepción de subvenciones o la participación en los tributos del Estado. Así se recuerda por la sentencia de 22 de abril de 2003 -recurso núm. 14/2002-: *«Por último, las referencias que se hacen al quebranto que no superar la cifra de 20.000 habitantes tiene para la Hacienda Municipal, para la calificación del Ayuntamiento, con reducción de su participación política y afección a servicios esenciales prestados, en nada pueden hacer variar el sentido del censo, ya que este responde a cifras reales, sin tener en consideración otras circunstancias de oportunidad que no han de incidir en la legalidad del acto»*.

## VI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La nueva situación que se produjo a partir del pasado 2 de octubre de 2016, cuando tuvo lugar la vigencia de las leyes 39/2015, de 2 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común y 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público suponen la incorporación de la administración electrónica, desde el nacimiento del expediente hasta su conclusión, esto es, desde el registro de solicitudes hasta su archivo, pasando por comunicaciones entre administraciones electrónicas, informes y propuestas de igual cuño, y que venía justificada tras el éxito de la electrificación en las administraciones tributaria y de la seguridad social, en términos de celeridad y comunicación, y que hay que entender, como no puede ser de otra manera, que ya serían el sistema utilizado para sus comunicaciones con dichas administraciones por parte de la mercantil recurrente, y que ahora se implanta para todo procedimiento en toda administración.

No obstante, el legislador y ante la problemática que suponía para la ciudadanía, acaba imponiendo la obligación de comunicación electrónica en sus relaciones con las administraciones públicas a las personas jurídicas, así como a los profesionales que se relacionen con la administración, con una moratoria para las personas físicas.

Sobre la materialización de remisión de requerimiento de presentación electrónica de documentación a una empresa, la STSJ Castilla-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, S 20-12-2017, núm. 504/2018, rec. 286/2017, señala que el art. 14.2 de la Ley 39/15 es claro al decir: *«En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos: a) Las personas jurídicas»*.

Por otra parte, y ante el problema de que muchas administraciones no dispusiesen de recursos o capacidad para llevar a cabo la instauración del sistema de registro electrónico, se salvaba con la colaboración de la administración estatal, poniendo a disposición de entes locales plataformas y medios, o con la colaboración leal de las comunidades autónomas, de manera que se garantice la interoperabilidad de sistemas y medios tecnológicos, y que es el ámbito al que va dirigido el plazo transitorio de dos años adicionales concedido por la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, para implantar el registro electrónico, el registro de empleados públicos habilitados, el punto de acceso general electrónico de la Administración y el archivo único electrónico. O sea, se obliga a comunicarse electrónicamente a las personas jurídicas con las administraciones cuando estas ya dispongan de los dispositivos electrónicos para recibir, registrar e impulsar.

Y siguiendo un paso más, la Disposición Adicional Segunda, pues es donde viene a establecer que para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electró-

nicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que este cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas.

Concluye la Sentencia que *«siendo por ello potestativo adherirse al sistema de registro y plataforma estatal, es donde tiene cabida el sistema elegido y utilizado por el Ayuntamiento de Albacete, a través del cual se requería a la mercantil su comunicación»*.

Sobre NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS, resulta interesante conocer la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2016 (rec. 2841/2015), en la que en primer lugar destaca la importancia de las notificaciones administrativas en tanto *«cumplen una función relevante, ya que, al dar noticia de la correspondiente resolución, permiten al afectado adoptar las medidas que estime más eficaces para sus intereses, singularmente la oportuna interposición de los recursos procedentes»* (STC 155/1989, de 5 de octubre, FJ 2) y *«que lo relevante en las notificaciones no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas o haya podido tener conocimiento del acto notificado, en dicho sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2015, rec. cas. 680/2014; puesto que la finalidad constitucional, a la que antes se hacía mención, se manifiesta en que su finalidad material es llevar al conocimiento de sus destinatarios los actos y resoluciones al objeto de que estos puedan adoptar la conducta procesal que consideren conveniente a la defensa de sus derechos e intereses y, por ello, constituyen elemento fundamental del núcleo de la tutela judicial efectiva sin indefensión garantizada en el art. 24.1 de la Constitución española (CE), sentencias del Tribunal Constitucional 59/1998, de 16 de marzo, FJ 3, ó 221/2003, de 15 de diciembre, FJ 4; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2. Este es el foco que en definitiva debe alumbrar cualquier lectura que se haga de esta materia, lo que alcanza, sin duda, también a las notificaciones electrónicas»*.... *«se exige a la Administración extremar el celo, y la desproporción entre las consecuencias y la conducta negligente de la empleada en relación con la imperfecta notificación electrónica, para concluir, por las especiales circunstancias del caso concreto, que otra solución colocaría al contribuyente en situación de indefensión»*.

Sobre el SILENCIO POSITIVO. STS de la Sala contencioso-administrativa de 19 de marzo de 2011 (rec. 3388/2015).

Conforme a la doctrina jurisprudencial la interpretación que del citado artículo 43.1.2 de la Ley 30/1992.

En relación con este precepto y, tal como sostiene la parte recurrida en casación, la doctrina jurisprudencial ha establecido reiteradamente que *«la Ley 30/1992 quiere que en los casos de desestimación presunta de un recurso de alzada interpuesto contra una desestimación presunta, el silencio sea positivo»*. En estos términos literales se pronunció la STS de 8 de enero de 2013 (RC 3558/2010), cuya doctrina es coincidente, en esencia, con la expresada, entre otras, en las SSTS de 15 de marzo de 2011 (RC 3347/2009) y 17 de julio de 2012 (RC 5627/2010). Y, una vez operado el silencio positivo, no es dable efectuar un examen sobre la legalidad intrínseca del acto presunto, pues -como se establece con claridad en las SSTS de 15 de marzo de 2011 (RC 3347/2009), 17 de julio de 2012 (RC 5627/2010), 17 de julio de 2012 (RC 5627/2010) y 5 de diciembre de 2014 (RC 3738/2012) - para revisar y dejar sin efecto un acto presunto nulo o anulable la Administración debe seguir los procedimientos de revisión establecidos por el artículo 102, o instar la declaración de lesividad. En parecidos términos se pronuncia la más reciente STS núm. 1.053/2017, de 14 de junio de 2017 (RC 3481/2015), que refuerza esa misma conclusión invocando la jurisprudencia sentada al respecto y citando, singularmente, la STS de 8 de enero de 2013 (RC 3558/2010) que, en relación con los efectos del silencio positivo y sus presupuestos, señalaba: *«Si después de toda esta exposición, hubiéramos de comenzar a estudiar si el interesado tenía o no derecho a lo que pedía - tal como dice la Administración en la resolución impugnada-, en tal caso la figura del silencio positivo carecería de todo sentido y de cualquier finalidad razonable. Esto sin perjuicio de la facultad de revisión de oficio que tiene la Administración. (Aunque solo, a mayor abundamiento, debemos decir que la parte recurrente parece tener razón respecto del fondo del asunto...)»*.

De esta manera -a través de este último incisosdestacaba la referida STS núm. 1.053/2017 el hecho de que la STS de 8 de enero de 2013 hiciera esas declaraciones y, por tanto, admitiera la producción de efectos del silencio positivo «pese a reconocer la improcedencia del derecho reclamado en aquel proceso». En consecuencia, a la vista de la reiterada jurisprudencia establecida en relación con la cuestión planteada, podemos concluir afirmando que en el supuesto contemplado, una vez operado el silencio positivo por la doble desestimación presunta, los efectos del mismo no podían ser neutralizados por la Administración argumentando la falta de los requisitos esenciales para la adquisición del derecho a la inscripción por el solicitante, pues *«la Administración pudo y debió poner esas objeciones antes de que se hubiese producido el silencio, conforme a la normativa que estaba obligada a aplicar»* (como recuerda la STS núm. 1.053/2017, antes citada).

Por tanto, la sentencia impugnada en casación se ajustó a derecho al considerar que la Administración debió admitir los efectos del silencio positivo y permitir la inscripción definitiva de la entidad solicitante en el Registro de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica en régimen especial, sin perjuicio de que, en su caso, después y por el procedimiento legalmente establecido, pudiera ejercitar su facultad de revisar la inscripción realizada.

Sobre la interposición de recursos entre administraciones públicas. El artículo 44 de la LJCA establece:

*«1. En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.*

*(...) 2. El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad»*.

Como señala Tania Bernaldo en el artículo publicado en LegalToday en fecha 3 de mayo de 2018, es preciso distinguir cuando una Administración Pública actúa ejerciendo potestades públicas.

El Tribunal Supremo en la Sentencia 5034/2016, de 14 de noviembre, resuelve sobre un supuesto en el que un Ayuntamiento interpone un recurso de reposición frente a una resolución de la Consejería de Obras Públicas por entender que se ha extralimitado de sus competencias. En este supuesto el Tribunal Supremo sentencia que:

*«el Ayuntamiento no actúa como un particular, sino investido de poder ante otra Administración, viniendo a cuestionar precisamente que la Consejería de Obras Públicas se había extralimitado en sus competencias invadiendo las propias en materia de urbanismo, de ahí que le fuera de plena aplicación el artículo 44 de la ley de la Jurisdicción»*.

Por tanto, en el presente caso procedía la interposición del requerimiento previo y no de un recurso administrativo.

Y cuando una Administración Pública actúa como un particular. El Tribunal Supremo en Sentencia 786/2017, de 28 de febrero, zanja el asunto en dos líneas:

*«Que AENA actúa en el procedimiento de expropiación en concepto de beneficiaria, no en calidad de Administración Pública. No le es pues de aplicación el artículo 44 de la Ley Jurisdiccional»*.

O en la Sentencia 4015/2015, de 29 de septiembre:

«(...) el Ayuntamiento actuara investido de sus potestades administrativas, sino como el particular expropiado y con la finalidad de que se fijase el justiprecio en igualdad de condiciones Buena prueba de ello, y se deja constancia en la sentencia, es que el Ayuntamiento actuaba en dicho expediente sin estar investido de potestad administrativa alguna para poder adoptar decisión alguna sobre el objeto del mismo, la fijación del justiprecio, que es la característica y el fundamento del trámite previo a la vía contencioso-administrativa».

En ambos casos el Tribunal Supremo establece que procedía la interposición del correspondiente recurso administrativo.

## VII. PROTECCIÓN DE DATOS Y TRANSPARENCIA

Protección de datos y transparencia son dos caras de la misma moneda, la cuestión que se plantea a menudo es como dar satisfacción a ambos derechos y conseguir un equilibrio sin que alguno de ellos se vea afectado hasta el punto de perder su esencia, como dice Gema M.<sup>a</sup> Ortega Expósito «Transparencia versus Protección de datos», publicado *ElDerecho.com*: «La labor fundamental para otorgar una solución a tal encrucijada se centra en establecer unas condiciones en el ejercicio de cada uno de los derechos por parte de la persona física o jurídica de que se trate, estableciendo unas cortapisas, unos límites al despliegue de esos intereses en la esfera jurídica particular, pues el ejercicio ilimitado de ese derecho aisladamente por parte de un individuo o ente podría friccionar con los intereses que ostentan terceros, por la lógica razón de vivir en sociedad».

En materia de protección de datos, procedemos a exponer algunos de las resoluciones judiciales de reciente publicación. En primer lugar, la STSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1.<sup>a</sup>, S 20-12-2017, núm. 634/2017, rec. 103/2017, desestima el recurso presentado por un particular ante el Ayuntamiento por el que se denegó solicitud formulada por el actor de que se le hiciese entrega de copia íntegra del expediente relativo a su hija menor de edad, obrante en el Centro de Información a la Mujer y en el Área de Servicios Sociales del ente local demandado, así como de cualquier otro informe, valoración, evaluación o incidencia que tenga relación con la expresada menor y que obre en las dependencias municipales.

La razón de dicha denegación estriba, por un lado, en que la petición no se refiere a un expediente administrativo en sí mismo, sino a informes y actuaciones practicadas en torno a una menor respecto de la cual el solicitante solo ejerce la patria potestad compartida, correspondiendo la custodia, con exclusividad a la madre; y, por otro, que en dichos informes constan datos tanto de la niña como de su madre que, por su naturaleza, no deben ser conocidos por el padre y gozan del amparo que les otorga la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

El carácter reservado de la información obrante en las dependencias municipales en relación a la menor viene impuesto no solo porque aquella afecta a circunstancias de tipo privado, personal e íntimo de la propia menor, sino que contiene referencias a cuestiones y situaciones particulares que afectan a la madre de esta y que, obviamente, no tienen por qué ser conocidas por el demandante. No olvidemos que, si bien ambos padres comparten el ejercicio de la patria potestad sobre su hija, la custodia sobre ella la desempeña en exclusiva su madre.

Cierto es que el actor solo pretendía, en su solicitud, obtener los datos relativos a su hija, pero ya el Ayuntamiento demandado destacó, por un lado, la imposibilidad de deslindar tales datos de los personales de la progenitora y, por otro, que la petición no se refería a un expediente administrativo, sino a datos recogidos en informes y actuaciones realizados sobre la menor por los Servicios Sociales municipales.

También es cierto que la Agencia Española de Protección de Datos, en respuesta a solicitud del actor formulada ante ella con posterioridad a la interposición del presente recurso jurisdiccional, equiparó los datos interesados a una historia clínica de la menor, por lo que consideró que la madre de esta venía obligada a facilitar aquella información al recurrente; y a ello no se opone la madre siempre y cuando se excluya toda referencia a su persona. Pero no es menos cierto que aquel pronunciamiento de la Agencia en modo alguno resulta vinculante para el Ayuntamiento demandado ni condiciona, salvo el valor que a efectos probatorios pueda atribuírsele, la decisión de los órganos de la jurisdicción.

El TSJ de Galicia concluye que nadie discute la condición de interesado que ostenta el actor respecto al tratamiento asistencial de su hija menor, ni la aplicación, en consecuencia, de lo prescrito por el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, dado que es el padre de la misma y a la vez ejerce la patria potestad compartida sobre ella; pero, como sucede en el caso enjuiciado, cuando ese interés colisiona con derechos de la menor o de su madre, de carácter fundamental, dicha aplicación normativa debe ceder ante la prioritaria defensa o tutela de esos derechos prevalentes y la patria potestad, de la que nacería aquella condición de interesado, ha de doblegarse ante la presencia de un conflicto de intereses entre padre e hija que se revela por la propia decisión de esta de impedir a aquel el acceso pretendido a sus datos personales.

Respecto a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>, Sentencia 926/2017 de 19 Jul. 2017, Rec. 327/2017, se desestima el recurso interpuesto un vecino contra la resolución del Alcalde del Ayuntamiento en el que se resolvía permitir al vecino el acceso a la información sobre la comunicación de inicio de actividad del expediente administrativo, ocultando los datos de carácter personal y señalando un determinado día de examen presencial.

Ha de tenerse en cuenta que la citada Ley 10/2013 de Transparencia, regula el acceso a la información pública del ciudadano, teniendo en cuenta la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestra Constitución y la Ley 30/1992 (aplicable al caso de autos por razones cronológicas actualmente derogada y sustituida por la Ley 35/2015, de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), indicando la exposición de motivos de la citada Ley 10/2013 que: «La Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos acceder a los registros y documentos que se encuentran en los archivos administrativos. Pero esta regulación adolece de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y a resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica». Además, en relación a la regulación del derecho del ciudadano al acceso a la información disponible interesa destacar que el ejercicio de este derecho conforme a las reglas de la buena fe tiene una concreta aplicación en la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) de la citada Ley 10/2013, «que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley», límite del ejercicio del derecho solicitado, cuya trasgresión en el caso debatido se recoge en la sentencia apelada.

Basándose el recurso de apelación en el incumplimiento por parte del Ayuntamiento del artículo 35 de la Ley 30/1992. Y sin que el artículo 35 de la Ley 30/1992 que regula el derecho de los ciudadanos de acceso a los archivos y registros haya sido vulnerado en el presente caso, pues como se indica en la sentencia apelada, el ciudadano ha tenido acceso a la documentación solicitada, incurriendo de forma abusiva en la presentación de escritos y reclamaciones pues no puede desconocerse que dicho acceso debe de realizarse con respeto de las reglas de la buena fe, principio general del derecho, que se regula de forma expresa y adquiere la naturaleza de condición de ejercicio del expresado derecho en los términos del apartado 7 del citado artículo 37 al establecer: «El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias».

Por otra parte, cuando nos referimos a la transparencia, debemos considerar que tras la entrada en vigor de la Ley de Transparencia los recursos ante los Tribunales de Justicia se han ido en la presente materia han ido acumulándose, como dato estadístico desde el año 2015 se han presentado contra las Resoluciones adoptadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el número de 65 recursos sobre resoluciones de la Administración General del Estado, y en el año 2017 están presentados 8 recursos sobre resoluciones de otras administraciones territoriales.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, STS 1547/2017, de 16 de octubre (Recurso 75/2017), concluye con la obligación de informar sobre los gastos derivados de la participación de la Administración en un evento concreto. Debiendo incluir las partidas correspondientes a viajes, alojamientos, dietas, vestuario, gastos de delegaciones y acompañantes.

El TS toma como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013. Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en su art. 14.1, como las causas de inadmisión de solicitudes de información enumeradas en el art. 18.1.

Seguidamente, en cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el art. 14.1 h) de la Ley 19/2013, insiste en que las limitaciones contempladas en esos art. 14.1, al igual que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el art. 18.1, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la base de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Por tanto, entiende que la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración, pues aquel es un derecho reconocido de forma amplia y que solo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.

Partiendo de esas premisas, y centrándose en la limitación prevista en aquel art. 14.1 h), considera la Sala que en el caso no ha quedado justificado que el acceso a la información solicitada pudiese suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

### VIII. CONTRATACIÓN

Sobre la interpretación de los contratos, la STS de 23 de marzo de 2018 (rec.2838/2015) se guía por el pliego de cláusulas administrativas particulares y lo aplica. No tiene que acudir a otros criterios para determinar la solvencia técnica porque el pliego y la documentación contractual indican el que se ha escogido. Y esos pliegos, no impugnados, son la ley de la licitación y vinculan a la Administración y a las empresas que concurren a la licitación.

De nuevo hay que insistir en que la sentencia, que aplica el pliego, no hace depender de un hecho ajeno al licitador la acreditación de su solvencia técnica.

La sentencia no ha infringido los artículos 115 y 116 del texto refundido ni dado al pliego de prescripciones técnicas el significado que corresponde al de cláusulas administrativas particulares. Al contrario, precisamente por tener en cuenta lo que dice este último, en la cláusula 7.2., ha acudido a aquel. En otras palabras el de cláusulas administrativas remite al de prescripciones técnicas, que precisa su sentido al igual que lo hace el conjunto de la documentación contractual.

Por último, hemos de decir que tampoco hay vulneración del artículo 210 del texto refundido ni de los artículos 1281 y 1285 del Código Civil ni, en general, de los preceptos y de la jurisprudencia.

La sentencia no ha desconocido las prerrogativas de que dispone la Administración para interpretar los pliegos ni, en particular, la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación. Se ha limitado, simplemente, insistimos, a aplicar los pliegos los cuales, como venimos recordando, vinculan a los licitadores pero también a la Administración. Esa aplicación viene precedida por una interpretación que, ciertamente, se ha atendido al sentido de las palabras utilizadas por ellos y es coherente con el conjunto de las cláusulas y de la documentación contractual así como con el objeto del contrato.

### IX. PERSONAL

No cabe duda que una de las materias más sensibles en cualquier Entidad Local es la que se refiere al personal. Los diferentes regímenes jurídicos, los distintos ámbitos jurisdiccionales en los que deben dirimirse las cuestiones que sobre recursos humanos se plantean, las múltiples singularidades y aspectos que aparecen en las relaciones entre la Administración/empresario y los empleados públicos/trabajadores; hacen de la materia de personal una de las más proliferas en cuanto al número de resoluciones judiciales se refiere.

En primer lugar, queremos destacar la reciente Sentencia dictada por la Sala Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 28/2018 de fecha treinta y uno de enero. En esta Resolución, el TSJ de Aragón analiza con especial claridad asuntos que afectan a las Entidades Locales como la sucesión de contratos temporales, el salario regulador de la indemnización y su cálculo o el contenido de la carta de despido o la declaración de despido procedente por causas económicas.

De esta forma, en relación a la sucesión de contratos temporales, es práctica habitual en las Corporaciones Locales abusar de la figura de la concatenación de contratos sucesivos, que no es otra cosa que enlazar contratos temporales, con mayor o menor duración, respecto de un trabajador. La doctrina jurisprudencial ha elaborado desde hace tiempo el concepto «unidad esencial del vínculo» y que en palabras del Tribunal Supremo establece que *«en supuestos de sucesión de contratos temporales se computa la totalidad del tiempo de prestación de servicios a efectos de la antigüedad, cuando ha existido la unidad esencial del vínculo, lo que comporta que se le haya quitado valor con carácter general a las interrupciones de menos de veinte días, pero, también, a interrupciones superiores a treinta días, cuando la misma no es significativa, dadas las circunstancias del caso, a efectos de romper la continuidad en la relación laboral existente»*.

La STS 129/2016 de 23 de febrero (rec. 1423/2014) considera incluso que no se acredita la ruptura de la unidad esencial del vínculo, pese al transcurso de 69 días de intervalo, en caso de reiterada contratación fraudulenta... *«La concurrencia de fraude parece que haya de comportar –razonablemente– que sigamos un criterio más relajado –con mayor amplitud temporal– en la valoración del plazo que deba entenderse «significativo» como rupturista de la unidad contractual, habida cuenta de que la posición contraria facilitaría precisamente el éxito de la conducta defraudadora (...)*».

La STS 494/2017 de 7 junio (rec. 113/2015) concluye que se han de tener en cuenta los servicios prestados desde el primero de los contratos temporales suscritos, en aplicación de la teoría de la unidad esencial de vínculo contractual, *«aunque haya habido dos interrupciones contractuales, primero de algo más de cuatro meses y después de más de uno, habida cuenta de que se trata de 14 años de prestación de servicios y de que el trabajador había adquirido la cualidad de indefinido en aplicación del art. 15.5 del ET»*.

En el supuesto enjuiciado por la STSJ de Aragón núm.28/2018, las dos breves interrupciones en el seno de sucesivas prestaciones de servicio para el mismo empleador prolongadas durante más de 14 años son patentemente insuficientes como para considerar interrumpida la prestación de servicios a efectos del cálculo de la indemnización por despido. Por ello, la indemnización extintiva se debió calcular desde el primero de los contratos fechado en el año 2002.

El art. 53.1.b) del ET establece una indemnización por despido objetivo equivalente a *«veinte días por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año y con un máximo de doce mensualidades»*. Eso significa que por cada mes de prestación de servicios laborales se devengan 1,66 días indemnizatorios (20 días de salario anuales divididos por los 12 meses del año).

El cálculo de esta indemnización debe hacerse sobre la base del período en que el trabajador ha prestado servicios laborales para el empleador sin solución real de continuidad, tomando como fecha inicial el año 2002 y como fecha final el día de extinción de la relación laboral en el año 2016.



El prorrateo de los días que exceden de un mes completo se computa como si la prestación de servicios se hubiera efectuado durante toda la mensualidad: se considera como un mes completo (sentencias del TS de 20 de julio de 2009, recurso 2398/2008; 20 de junio de 2012, recurso 2931/2011; y 6 de mayo de 2014, recurso 562/2013).

Por otra parte, se hace mención al cálculo del salario regulador de la indemnización. La doctrina jurisprudencial explica que el salario regulador de la indemnización por despido es aquel que corresponde al trabajador al tiempo del despido y no el que arbitrariamente abona la empresa. Por ello, *«el salario a tener en cuenta para el cálculo de la indemnización por despido improcedente y salarios de tramitación, no es el que trabajador viniera percibiendo realmente en el momento del despido de ser inferior al establecido en convenio colectivo aplicable, sino precisamente, dado el carácter mínimo e irrenunciable de la norma convencional, el fijado en la misma en función de las circunstancias concretas de antigüedad y categoría profesional del trabajador»* (sentencia del TS de 27-12-2010, recurso 1751/2010). Dicho salario regulador es el correspondiente al último mes de prestación de servicios prorrateado con las pagas extraordinarias salvo que existan circunstancias especiales (sentencias del TS de 17-7-90 y 24-10-2006, recurso 1524/2005 y de este TSJ de Aragón de 13-4-2016, recurso 173/2016; 1-6-2016, recurso 349/2016 y 19-12-2016, recurso 618/2016).

En el asunto resuelto por el TSJ de Aragón, si bien parte de la doctrina manifestada, no se ha probado que el salario fijado por la sentencia de instancia sea inferior al resultante de la norma colectiva aplicable, puesto que, para que el trabajador hubiera tenido derecho a un salario superior, hubiera debido asistir al trabajo todos los días laborales año (*el recurrente reclama que se calcule el salario regulador del despido sobre la base del salario previsto en el Convenio Colectivo para esta categoría, que asciende a 22.936,43 euros anuales, incluyendo el plus de asistencia, calculado cuando el trabajador asiste al trabajo todos los días laborales del año*), lo que no se ha acreditado, por lo que se desestima este motivo del recurso.

Además, el recurrente sostiene que si se produce un error inexcusable en el cálculo de la indemnización por despido objetivo, obliga a declarar el despido improcedente. La Sala de lo Social del TSJ de Aragón considera en base a la jurisprudencia que cuando la empresa no pone a disposición del trabajador la indemnización por despido objetivo, debido a la falta de liquidez, carece de relevancia jurídica a efectos de la declaración de nulidad (en la regulación vigente en la actualidad de improcedencia) del despido que la cuantía que consta en la carta de despido sea notoriamente inferior a la reconocida en la sentencia de instancia.

En dicho supuesto, la STS de 13-3-2012, recurso 743/2011 establece que *«el derecho del trabajador ya no es el de la aprehensión inmediata de la indemnización, sino que se concreta en exigir de aquel su abono cuando tenga efectividad la decisión extintiva»* (art. 53.1 b) párrafo segundo ET) (...) *si resulta que tal requisito se halla excluido en supuestos como el presente, por las razones económicas expuestas, habrá de colegirse necesariamente la dificultad de apreciar defectos en el cumplimiento de una obligación inexistente. El que la empresa hubiera señalado en la comunicación escrita cual era el resultado de sus cálculos sobre la eventual indemnización, no puede llevarnos a confundir las distintas exigencias formales del despido. Respecto de la primera de ellas, la comunicación al trabajador, la ley solo impone que esta reúna dos circunstancias: a) que sea escrita; y b) que exprese la causa. La cuestión del monto de la indemnización se ciñe a su puesta a disposición. Únicamente cuando la empresa precisa acogerse a la excepción, surge para ella la obligación de incluir un tercer elemento en la comunicación escrita: la constancia de la imposibilidad de dicha puesta a disposición por razón de la situación económica que sirve, a la vez, de causa de la decisión extintiva»*.

En definitiva, el TSJ de Aragón concluye que el error en el cálculo de la indemnización fijada en la carta de despido objetivo, cuando la empresa no debe ponerla a disposición del trabajador por su iliquidez, no justifica la improcedencia del despido. La única consecuencia jurídica de dicho error será la condena al empleador a abonar la indemnización extintiva en la cuantía que realmente le corresponde percibir.

Respecto de la suficiencia de la carta de despido la sentencia del TS de 12-5-2015, recurso 1731/2014, sentó como doctrina que los requisitos que haya de expresar la comunicación escrita al trabajador y la expresión de la «causa» son determinantes, para que si impugna el despido lo haga con conocimiento de los «hechos» que se le imputan a fin de preparar su defensa, lo que obliga a exigir que el contenido de la carta o comunicación sea inequívoco, es decir, suficientemente claro y expresivo. No cabe la ambigüedad, que otorgue una posición de ventaja de la que puede prevalecer la empresa en su oposición a la demanda del trabajador. No es solamente una causa abstracta la que tiene que expresarse en la carta de despido, sino también la causa concreta y próxima motivadora de la decisión extintiva, que refleja la incidencia en la empresa de un determinado tipo de causa o de una posible causa remota.

De las pruebas practicadas en el acto de la vista quedaron acreditados que el contenido de la carta de despido fue lo suficientemente clara y expresiva sino que además, la situación de la Entidad Local cumplió con lo dispuesto en la Disposición Adicional 16.<sup>ª</sup> del ET. Esta norma establece que el despido por causas económicas del personal laboral del sector público exige que se produzca *«una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos»*.

Asimismo destacamos en personal laboral la Sentencia del TS 259/2018, de 7 marzo, en el que se admite que el reconocimiento médico es obligatorio para el trabajador cuando su estado de salud puede afectar a terceras personas, destacando que el Derecho de intimidad no es ilimitado.

La protección del derecho a la intimidad del trabajador y su asunción por el legislador provoca la aparente paradoja de que el cumplimiento empresarial de la obligación de vigilancia de la salud requiera, al menos en su enunciación general, del consentimiento del trabajador. Así se desprende explícitamente del artículo 22.1 párrafo 2 LPRL cuando señala que *«esta vigilancia solo podrá llevarse a cabo cuando el trabajador preste su consentimiento»*.

Se consagra, de esta forma, el denominado principio de la voluntariedad en los reconocimientos médicos que puede ser formulado señalando que el trabajador es libre a la hora de someterse o no a los mismos y, también, lo es para decidir a qué pruebas, de entre las varias que se pueden realizar, desea someterse y a cuáles no.

Tal como ha afirmado el Tribunal Constitucional STC 70/2009, de 23 de marzo, dentro de ese ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás que preserva el derecho a la intimidad contenido en el art. 18.1 CE, se comprende, sin duda, la información relativa a la salud física o psíquica de una persona, en la medida en que los datos que a la salud se refieren constituyen un elemento importante de su vida privada. La información relativa a la salud física o psíquica de una persona, en suma, es no solo una información íntima (SSTC 202/1994, de 4 de julio, FJ 2; y 62/2008, de 26 de mayo, FJ 2), sino además especialmente sensible desde este punto de vista y por tanto digna de especial protección desde la garantía del derecho a la intimidad (art. 6 del Convenio núm. 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, así como el art. 8 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos).

Sin embargo, el principio de voluntariedad no implica la existencia de un derecho absoluto a mantener un estado de opacidad de las condiciones de salud del individuo. La norma que protege su intimidad impone, al mismo tiempo, sacrificios a la misma cuando la negativa a someterse a los reconocimientos médicos puede colisionar con otros derechos básicos y fundamentales o con otros bienes jurídicamente protegidos, esto es, cuando debe primar el derecho a unas condiciones de salud y seguridad en el medio laboral que permitan garantizar un trabajo sin riesgos y, cuando para ello, se revele el reconocimiento médico como imprescindible. Son las denominadas excepciones al principio de voluntariedad que se encuentran establecidas en el propio artículo 22 LPRL que exceptúa del carácter voluntario del reconocimiento médico los tres siguientes supuestos:

- a) Cuando el reconocimiento médico sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores.
- b) Para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para él mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa.

c) Cuando la obligatoriedad esté establecida en una disposición legal en relación con la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad.

Parece claro, por tanto, que son las únicas excepciones posibles al principio de voluntariedad en el reconocimiento médico y que, como tales, deben ser interpretadas restrictivamente, pero también, en función de los riesgos inherentes al trabajo.

La primera de las excepciones implica la obligatoriedad del reconocimiento médico cuando su práctica resulte imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores. La utilización legal del término imprescindible implica que la obligatoriedad del reconocimiento solo se producirá cuando este sea absolutamente necesario para conseguir el fin que ampara la excepción y deja fuera de esta aquellos supuestos en los que resulten convenientes, aconsejables o útiles. El reconocimiento, para poder considerarlo obligatorio, deberá ser, ante la negativa del trabajador, el único procedimiento para evaluar los riesgos que afecten a la salud del trabajador.

La segunda excepción es la más típicamente preventiva dado que se refiere a la necesidad de verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para él mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa. De entrada, tal excepción hay que conectarla con la previsión contenida en el párrafo segundo del artículo 25.1 LPRL que dispone que los trabajadores no podrán ser empleados en aquellos puestos de trabajo en los que, a causa de sus características personales, estado biológico o por su capacidad física, psíquica o sensorial debidamente reconocida, puedan ellos, los demás trabajadores u otras personas relacionadas con la empresa ponerse en situación de peligro o, en general, cuando se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo. Así frente al derecho del trabajador a proteger su intimidad, la ley ampara el derecho a la salud de sus compañeros o de las personas que puedan encontrarse en el medio laboral. El derecho del trabajador afectado a negarse al reconocimiento cede y termina donde empieza el riesgo grave para la vida, integridad y salud de terceros que no pueden verse afectados por la indolencia del trabajador renuente.

Por último, la tercera excepción se remite a que la obligatoriedad esté establecida en una disposición legal en relación con la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad, lo que es el caso.

En relación al reconocimiento del derecho a una indemnización a funcionarios interinos, el Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de La Coruña 120/2017 de 30 de junio, Proc. 78/2017, en virtud de la aplicación del principio comunitario de igualdad y no discriminación entre el empleo temporal y el indefinido, consagrado en la Directiva 1999/70 y el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, en las relaciones de empleo público reconoce el derecho a una indemnización de 20 días por año si son cesados.

La ausencia de criterios objetivos y concretos que amparen la diferencia de trato entre el empleo público temporal desarrollado en régimen laboral y el desarrollado en régimen funcional por los interinos determina su carácter discriminatorio y la aplicación preferente de la normativa comunitaria sobre el derecho interno incompatible. La Sentencia realiza una remisión a la doctrina del TJUE sobre igualdad de trato en relación a la indemnización por extinción del contrato de los trabajadores interinos.

Sucesión empresarial en la gestión de servicios públicos, STS, Sala de lo Social, Sentencia 210/2018, de 27 de febrero, Rec. 724/2016.

Un trabajador que desarrollaba su trabajo en una empresa cuyo objeto social era la recogida de residuos sólidos urbanos y que a su vez prestaba su servicio a una Mancomunidad, hasta el momento que dicha Entidad Local decide recuperar la gestión de forma directa del citado servicio.

En Sentencia dictada por el TSJ se condena a un Ayuntamiento que deja de formar parte de la Mancomunidad aduciendo que a pesar de su salida, su responsabilidad respecto a los trabajadores no deja de estar presente.

Discrepa el Supremo de esta tesis porque a su entender, no se está ante los supuestos propios de subrogación de los trabajadores previstos en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, sino ante la normal sustitución que se produce entre las empresas concesionarias de determinados servicios en la titularidad de concesiones, en las que solo se produce subrogación empresarial si se transmite la unidad productiva o cuando así lo determine la norma sectorial, o lo prescriba el pliego de condiciones de la concesión.

Subraya que en las contrataciones sucesivas de servicios, se transmite una empresa ni una unidad productiva con autonomía funcional, sino solo un servicio, de forma que la subrogación de los trabajadores pasa por lo que al efecto está previsto en el convenio colectivo de aplicación, que suele establecer una garantía de estabilidad en el empleo en favor de los trabajadores empleados en los centros de trabajo cuya limpieza se adjudica sucesivamente a distintas empresas contratistas, siendo también lo habitual la imposición de una obligación convencional de cesión de los contratos de trabajo, subordinada a la puesta en conocimiento, por parte de la empresa contratista saliente de información socio laboral relevante relativa al personal beneficiario de la misma.

Siendo así, en el caso, y como bien señaló el Ministerio Fiscal, no concurre ninguno de los supuestos que convencionalmente configuran una posible responsabilidad municipal al no constar que no fuera viable la continuidad de la empresa y no estar en presencia de un rescate de la contrata para la gestión municipal directa y por sus propios medios, sino ante la normal adjudicación del servicio de una contratista a otra, lo que obliga a estar en exclusiva a la previsión subrogatoria que contempla el Convenio aplicable, y a la revocación de la declarada responsabilidad del Ayuntamiento.

Liberado sindical y régimen de incompatibilidades. STS de Navarra de 15 de marzo de 2018.

La cuestión de fondo se centra en si se puede desarrollar como liberada sindical, la defensa en juicio de los intereses de los miembros del Sindicato en cuestiones laborales en el ejercicio de su actividad sindical que se extiende tanto al asesoramiento previo al juicio como a la defensa de los intereses de los afiliados al Sindicato en juicio, dada su condición de abogada.

Por ello, el TSJ señala que la cuestión debatida debe enfocarse desde el punto de vista de la libertad sindical y no desde el ejercicio libre de la abogacía. Si se tratara del ejercicio libre de la abogacía para defender los intereses de cualquier cliente, resulta plenamente aplicable la limitación contenida en el art. 10.6. de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud- Osasunbidea cuando establece que: «Los empleados a los que se les asigne un complemento específico igual o superior al 30% tendrán prohibido el ejercicio profesional, fuera del Centro o unidad de destino, del título exigido para acceder a su respectivo puesto», puesto que la recurrente presta servicio en el SNS como Técnico de Administración Pública, Rama Jurídica, siendo su puesto de nivel A y con complemento especial del 41'88% y el título que se tuvo en cuenta para acceder al puesto de TAP es el de licenciada en derecho, como recoge la sentencia recurrida y no es discutido por las partes...».

Entendemos que este es justamente el enfoque correcto de la cuestión, ya que cualquier actuación del liberado sindical en la defensa de los intereses del afiliado tanto en vía preprocesal como posteriormente en sede judicial se da en el seno del derecho a la libertad sindical, y no fuera de ella, por tanto en ningún caso estaremos ante una segunda actividad susceptible de incurrir en el régimen de incompatibilidades, como ciertamente ocurriría con el ejercicio libre de la abogacía, pero insistimos, este no es el escenario planteado y la respuesta ha de buscarse en el alcance del ejercicio del ejercicio del derecho de libertad sindical amparado en el artículo 28 CE y Ley Orgánica 11/1985, y en este sentido el fallo continúa:

«...Sin embargo, la cuestión debatida debe analizarse desde la perspectiva del derecho a la libertad sindical y, en este sentido, conforme al art. 1.d) de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, la libertad sindical comprende el derecho a la actividad sindical y el artículo segundo, 2. d) reconoce que las organizaciones sindicales en el ejercicio de la libertad sindical, tienen derecho a: «El ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, que comprenderá, en todo caso, el derecho a la negociación colectiva, al ejercicio del derecho de huelga, al planteamiento de conflictos individuales y colectivos y a la presentación de candidaturas para la elección de Comités de Empresa y Delegados de Personal, y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas, en los términos previstos en las normas correspondientes».



Así, cabe destacar que la STC 281/2005, de 7 de noviembre, respecto al art. 28.1. CE establece que: « en el contenido de dicho precepto se integra también la vertiente funcional, es decir, el derecho de los sindicatos a ejercer aquellas actividades dirigidas a la defensa, protección y promoción de los intereses de los trabajadores; en suma, a desplegar los medios de acción necesarios para que puedan cumplir las funciones que constitucionalmente les corresponden (por todas, SSTC 94/1995, de 19 de junio, FJ 2 ; 308/2000, de 18 de diciembre, FJ 6 ; 185/2003, de 27 de octubre, FJ 6 , y 198/2004, de 15 de noviembre , FJ 5). Las anteriores expresiones del derecho fundamental (organizativas o asociativas y funcionales o de actividad) constituyen su núcleo mínimo e indisponible, el contenido esencial de la libertad sindical. En particular, en coherencia con la vertiente funcional del derecho, la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS) establece que la libertad sindical comprende el derecho a la actividad sindical [art. 2.1 d)] y, de otra parte, que las organizaciones sindicales, en el ejercicio de su libertad sindical, tienen derecho a desarrollar actividades sindicales en la empresa o fuera de ella [art. 2.2 d)].

Junto a los anteriores, los sindicatos pueden ostentar derechos o facultades adicionales, atribuidos por normas legales o por convenios colectivos, que se añaden a aquel núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical. Así el derecho fundamental se integra, no solo por su contenido esencial, sino también por ese contenido adicional y promocional, de modo que los actos contrarios a este último son también susceptibles de infringir el art. 28.1 CE (entre tantas otras, por ejemplo, SSTC 173/1992, de 29 de octubre, FJ 3 ; 164/1993, de 18 de mayo, FJ 3 ; 1/1994, de 17 de enero, FJ 4 ; 13/1997, de 27 de enero, FJ 3 , o 36/2004, de 8 de marzo , FJ 3). Estos derechos adicionales, en la medida que sobrepasan el contenido esencial que ha de ser garantizado a todos los sindicatos, son de creación infraconstitucional y deben ser ejercitados en el marco de su regulación, pudiendo ser alterados o suprimidos por la norma legal o convencional que los establece, no estando su configuración sometida a más límite que el de no vulnerar el contenido esencial del derecho de libertad sindical (SSTC 201/1999, de 8 de noviembre, FJ 4 ; y 44/2004, de 23 de marzo , FJ 3).

El contenido del derecho no se agota en ese doble plano, esencial y adicional de fuente legal o convencional, dado que pueden también existir derechos sindicalmente caracterizados que tengan su fuente de asignación en una concesión unilateral del empresario (SSTC 132/2000, de 16 de mayo , y 269/2000, de 13 de noviembre). En estos casos, a diferencia de lo que ocurre con el contenido adicional de fuente legal o convencional, que resulta indisponible para el empresario, este podrá suprimir las mejoras o derechos de esa naturaleza que previamente haya concedido. Ello no implica, sin embargo, que las decisiones empresariales de ese estilo (supresión de concesiones unilaterales previas que incrementen los derechos y facultades de las organizaciones sindicales) resulten ajenas a todo control constitucional desde la perspectiva del art. 28.1 CE , puesto que (como dicen aquellos pronunciamientos constitucionales) también la voluntad empresarial se encuentra limitada por el derecho fundamental de libertad sindical, de manera que la posibilidad de invalidación de lo previamente concedido tendrá su límite en que no se verifique la supresión con una motivación antisindical (STC 269/2000, de 13 de noviembre, FJ 5).

Como es obvio el contenido adicional del derecho fundamental, ya sea de fuente legal o convencional, ya tenga origen en una atribución unilateral del empresario, puede añadir prerrogativas y poderes sindicales distintos a los comprendidos en el contenido esencial del art. 28.1 CE , pero puede también quedar referido a los derechos y facultades que integran ese núcleo mínimo e indisponible del derecho fundamental, articulando, más que nuevos derechos sindicales, ventajas y posibilidades complementarias, esto es, precondiciones para un ejercicio efectivo e instrumentos de acción positiva para el favorecimiento y la mayor intensidad de los derechos que integran el contenido esencial de atribución constitucional directa. Lo que significa que la libertad de las organizaciones sindicales para organizarse a través de los instrumentos de actuación que consideren más adecuados podrá venir acompañada y favorecida por cargas y obligaciones de terceros, como el empresario, dirigidas a una efectividad promocional de los derechos y facultades que forman parte del contenido esencial de la libertad sindical».

Entre las funciones del representante sindical están las de asesoramiento en materia laboral a los miembros del Sindicato y la defensa en juicio del sindicato y de sus afiliados supone la proyección en el proceso de la actividad sindical de asesoramiento ejercida en la fase preprocesal, de tal modo que la defensa letrada circunscrita al Sindicato y sus afiliados se integra en la función sindical que le compete como liberada sindical.

La circunstancia de que el puesto de trabajo de origen -desde el que se la libera- tuviera un complemento especial del 41,88% tampoco puede constituir un obstáculo para el desempeño de la actividad sindical -ni tampoco una merma retributiva-, por el principio de indemnidad retributiva.

## X. SUBVENCIONES

El Tribunal Supremo fija doctrina sobre el alcance de la caducidad en los procedimientos de reintegro de subvenciones en STS de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, núm. 436/2018, de 19 de marzo.

La Sección Tercera de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo ha establecido que la Administración no puede dictar una resolución de fondo válida en un procedimiento de reintegro de subvenciones que haya caducado. La Sala considera que para adoptar una resolución de este tipo está obligada a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción fijado.

El tribunal aplica esta nueva doctrina y confirma la anulación de dos resoluciones administrativas adoptadas en dos procedimientos de reintegro de subvenciones por haber transcurrido el plazo de caducidad de 12 meses previsto. En concreto, reconoce el derecho de la Fundación General de la Universidad de Alicante y de la Fundación Barredo al abono de 1.600.080 euros y de 157.500 euros, respectivamente, más los intereses devengados en ambos casos.

La controversia planteada por el Abogado del Estado en sus recursos, que han sido desestimados, se centraba en la interpretación del artículo 42.4 de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre), por el que se fija el plazo máximo de 12 meses para resolver y notificar la resolución de reintegro desde la fecha del acuerdo de inicio del mismo. Ese precepto añade que «*si transurre el plazo para resolver sin que se haya notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo*».

Como existían divergencias interpretativas en torno a la caducidad del procedimiento y la interpretación y alcance de ese artículo 42.4 de la Ley General de Subvenciones, el tribunal aborda si hay que interpretarlo en el sentido de que «*transcurrido el plazo de caducidad establecido para el procedimiento de reintegro podrá la Administración seguir las actuaciones hasta su terminación y dictar una resolución tardía, conllevando la caducidad únicamente la consecuencia de que las actuaciones caducadas no interrumpen la prescripción, o si, por el contrario, la caducidad comporta la finalización del procedimiento y la nulidad o invalidez de la resolución tardía, sin perjuicio de que pueda acordarse la incoación de un nuevo procedimiento siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción*».

La Sala concluye que «*modificando la doctrina fijada en la STS de 30 de julio de 2013 (recurso 213/2012), consideramos que la correcta interpretación del artículo 42.4 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones implica que la declaración de caducidad de un procedimiento ha de tener como lógica consecuencia la invalidez de la resolución de fondo dictada en el mismo. De modo que la Administración para poder adoptar una decisión de fondo sobre la procedencia del reintegro está obligada a iniciar un nuevo procedimiento, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción fijado*».

Desde 2013, la Sala Tercera había interpretado este artículo en el sentido de que el transcurso del plazo legalmente marcado y la caducidad del procedimiento no impedian su continuación y que se dictara una resolución de fondo válida en el mismo sin necesidad de reiniciar otro distinto. Ahora, el tribunal se aparta de ese criterio al considerar que esa interpretación «*es ilógica e intrínsecamente contradictoria, que ha generado numerosas dudas y consagra una práctica en la que la Administración incumple el plazo máximo de duración de los procedimientos de reintegro sin declarar la caducidad*

de los mismos, tal y como era su obligación, obligando a los afectados a ejercitar acciones destinadas a obtener la declaración de caducidad y a cuestionar la validez de la resolución dictada en el procedimiento caducado».

Frente a la mayoría, los magistrados Eduardo Espín y María Isabel Perelló firman un voto particular en el que afirman que coinciden con sus compañeros en que el artículo 42.4 de la Ley General de Subvenciones resulta contradictorio con la concepción y naturaleza de la caducidad, pero recuerdan que es una decisión del legislador «que ha querido limitar los efectos de la caducidad en un concreto procedimiento, el de reintegro de subvenciones, en el que están en juego fondos públicos. Sin duda, el legislador ha querido con ello facilitar la labor inspectora de la Administración y la eficacia en la recuperación de subvenciones por eventuales incumplimientos de las condiciones en las que se otorgaron. Tal propósito o, sobre todo, el procedimiento legal empleado, alterando las consecuencias naturales de la caducidad puede no ser compartido o, incluso, criticado, pero es una decisión del legislador expresa e inequívoca a mi modesto entender».

En su voto, afirman que el respeto a la voluntad del legislador «no debe verse empañado por pruritos de técnica o coherencia jurídicas respecto de disposiciones que no resulten contrarias al principio de legalidad, como tampoco debe serlo por interpretaciones bienintencionadas y voluntaristas encaminadas a una concepción expansiva de los derechos fundamentales más allá de lo que derive de manera inexcusable de mandatos constitucionales».

## XI. URBANISMO

La demolición no queda condicionada a la fijación de ninguna indemnización. Por Sentencia del TS, Sala de lo Contencioso-Administrativo 475/2018, 21 Mar. 2018 (Rec. 138/2017) se acuerda un derribo a consecuencia de que la licencia concedida para la construcción de unas viviendas es «contra legem». De forma simultánea se inicia un proceso de restauración de la legalidad y otro consistente que se abre por la CC.AA en el que se reclama una indemnización por daños morales al Ayuntamiento y a la propia comunidad autónoma.

No obstante, el Tribunal Supremo rechaza la pretensión de la comunidad autónoma para declarar la necesidad de que en el desarrollo del procedimiento de ejecución de la sentencia en la que se ordena el derribo se efectúe una declaración sobre el reconocimiento del derecho de terceros a la correspondiente indemnización, fijando su cuantía y la entidad responsable de su pago.

Es el propio órgano jurisdiccional quien adoptará las medidas que aseguren y resulten suficientes para el pago de las indemnizaciones.

La exigencia de la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, como condición previa a la demolición de un inmueble ordenada judicialmente, no requiere de la tramitación de un procedimiento contradictorio ni que las posibles indemnizaciones hayan sido fijadas como debidas en un procedimiento de responsabilidad patrimonial o en un incidente de ejecución de sentencia en el que se declare y reconozca el derecho del tercero.

La demolición no se condiciona a la determinación de la indemnización, sino solo a la prestación de garantías suficientes sobre ella, e incluso advierte el Supremo que la adopción de las medidas necesarias al efecto no suspende el procedimiento de ejecución y no impide que se vayan adoptando las medidas convenientes para hacer efectiva la demolición, como es el caso del requerimiento al Gobierno de Cantabria a los efectos de identificar a la persona responsable del derribo e informar sobre las actuaciones que se han llevado a cabo.

Entenderlo de otro modo supondría dar cobertura a una demora considerable en la ejecución de la sentencia convirtiendo la garantía de los derechos de terceros en un desproporcionado obstáculo para la realización y efectividad de los derechos reconocidos en el proceso. Además, subraya la sentencia que siendo el interés preeminente en la ejecución de la sentencia el restablecimiento de la legalidad urbanística, la exigencia de garantías en previsión de posibles responsabilidades frente a terceros si bien debe de llevarse a cabo por el órgano judicial, no puede perturbar tal interés preeminente de restauración de la legalidad.

## XII. RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES Y ORDENANZAS FISCALES

Sobre el impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales. Informe Dirección General de Tributos 19 de enero de 2018.

De conformidad con los artículos 1, 127 a 133 y la Disposición final primera de la propia Ley 39/2015, se pueden extraer las siguientes consideraciones:

—El carácter básico de la Ley 39/2015 y, en particular, de su título VI.

—Su aplicación a las Entidades Locales.

—El establecimiento de un procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos —incluido el nuevo trámite de consulta pública previa— con estrictas limitaciones a potenciales cambios en él (reserva de ley para establecer trámites adicionales o distintos de los previstos en la Ley 39/2015, de acuerdo a determinados principios y, en todo caso, de forma motivada, y acotamiento del campo de actuación del reglamento en el establecimiento de posibles especialidades).

La disposición adicional primera de la Ley 39/2015 establece:

«Disposición adicional primera. Especialidades por razón de materia.

1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a estos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.

2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoria mente por lo dispuesto en esta Ley:

a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.

b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.

c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo».

Tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, como el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, son leyes especiales por razón de la materia, por cuanto que regulan el procedimiento de aprobación, bien de ordenanzas municipales, bien de ordenanzas fiscales, con el añadido de que la LRBRL complementa al TRLRHL en la regulación que este último contiene respecto a las ordenanzas fiscales.

Asimismo, en el artículo 17 del TRLRHL que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales ya prevé la participación de los ciudadanos a través de la exposición pública de los acuerdos provisionales durante un plazo mínimo de treinta días, dentro de los cuales los interesados pueden examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas, las cuales habrán de ser resueltas por la entidad local antes de proceder a la aprobación de la redacción definitiva de la ordenanza fiscal.

La disposición adicional primera de la Ley 39/2015 admite especialidades en el procedimiento, pero dichas especialidades deben discurrir dentro del marco del procedimiento común y para ello deben establecerse respetando las limitaciones establecidas.

El trámite de consulta previa establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015 no tiene equivalente en el TRLRHL, dado el carácter *ex novo* del mismo, y no puede considerarse incluido en el trámite de participación ciudadana regulado en el artículo 17 del TRLRHL, ya que son dos trámites distintos y que se realizan en dos momentos del tiempo diferentes: el trámite de consulta previa tiene lugar con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento y se sustancia a través del portal web de la Administración competente; mientras que el trámite de participación ciudadana del artículo 17 del TRLRHL tiene lugar posteriormente, una vez elaborada y aprobada la redacción provisional de la ordenanza fiscal y no se realiza por medios electrónicos, sino mediante su exposición en el tablón de anuncios de la Entidad Local y su publicación en el boletín oficial correspondiente.

En consecuencia en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales debe incluirse el trámite de consulta pública previa regulado en el artículo 133 de la Ley 39/2015.

A este respecto, hay que señalar que el apartado 4 del artículo 133 de la Ley 39/2015 establece la excepción al trámite de consulta, entre otros supuestos, para el de regulación de aspectos parciales de una materia.

Por lo tanto, se concluye que el trámite de consulta previa debe sustanciarse cuando se trata de la aprobación de una nueva ordenanza fiscal, mientras que en el caso de la modificación de una ordenanza fiscal ya aprobada con anterioridad, puede obviarse dicho trámite por tratarse de una regulación parcial de la materia.

Impuesto de Plusvalía. Sentencia del TSJ de Navarra 53/2018, de 6 de febrero: La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Navarra estima el recurso de casación autonómico de una mercantil contra sentencia confirmatoria de liquidación de IVTNU. Estimando el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Burlada desestimatorio de recurso de reposición frente a las liquidaciones giradas en concepto de IVTNU devengado con ocasión de la transmisión de una vivienda, que anula por no ser conforme a Derecho.

La Sala afirma que «del tenor de la STC 72/2017 de 5 de junio, ¿se puede colegir que el contribuyente pueda alegar y probar la inexistencia de incremento de valor de los terrenos transmitidos? La respuesta ha de ser negativa, y es que no cabe dicha conclusión a la vista de la lectura, no solo del fallo, sino de su debida «integración» con el contenido íntegro de la Sentencia». En este sentido, «la liquidación girada en aplicación de los preceptos expulsados del ordenamiento jurídico ex origine y ex radice, no puede ser reexaminada a la vista del resultado de prueba alguna (singularmente la pericial) para la que se carece de parámetro legal, pues, implicaría continuar haciendo lo que expresamente el TC ha rechazado en aquella Sentencia 26/2017. En el presente momento ante la inexistencia de dicho régimen legal, no es posible no solo determinar si existe o no hecho imponible, sino ni siquiera cuantificar la base imponible. Es al legislador y solo a él, en su libertad de configuración normativa, y a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional a quien le corresponde determinar los supuestos de eventual incremento o decremento y su constitucional cuantificación, llevando a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto que permitan arbitrar el modo de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (y en general situaciones inexpressivas de capacidad económica)».

