

Revista digital CEMCI

Número 20: julio a septiembre de 2013

ISSN 1989-2470



La Revista digital CEMCI (ISSN 1989-2470) es una publicación periódica trimestral, elaborada por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, cuya difusión se realiza de forma electrónica. Con el objeto de facilitar la consulta y descarga de la misma, se ha preparado el presente documento en formato PDF. No obstante, a la versión oficial de la [Revista CEMCI](http://www.cemci.org/revista/) se puede acceder a través de la página web del [CEMCI](http://www.cemci.org/).

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. Ángela de la Cruz Mera.
- Comentarios breves sobre el documento de reforma de las administraciones públicas. Albert Galofré Isart.
- La cotización acreditada: sus efectos en orden al derecho y cuantía de las prestaciones. Novedades legislativas. Juan Antonio Maldonado Molina.

3.- Es noticia

- El Consejo aprueba el Proyecto de Presupuesto para 2014, que pone el énfasis en las políticas de creación de empleo.
- Los peligros para la economía de unos precios demasiado bajos.
- El Gobierno aprueba los presupuestos para 2014.
- La Reforma Local continúa tras el rechazo de las enmiendas a la totalidad en el Congreso.

4.- Trabajos de evaluación

- Algunas incidencias de la participación ciudadana en el Pleno y en la Junta de Gobierno Local. Jorge Cuerda Más.
- Ingresos procedentes del urbanismo en EELL: breves referencias a la fiscalidad y a la región de Murcia. Judith Gil Grandío.
- La concesión de licencias de ocupación o utilización para las edificaciones en régimen asimilado al de fuera de ordenación en Andalucía. Juan Francisco Sánchez González.

5.- Actualidad jurídica

- Normativa estatal.
- Normativa andaluza.
- Jurisprudencia.

6.- Convocatorias.

7.- Ahora en el CEMCI

8.- Novedades Editoriales CEMCI

- Autonomía y suficiencia financiera local. La capacidad tributaria de las Entidades Locales. Jesús Ramos Prieto y María José Trigueros Martín.
- El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local. Guillermo Lago Núñez.



9.- **Novedades Bibliográficas.**

10.- **Ocio:** Al sur de Despeñaperros, la andaluza Granada (6ª).

11.- **Actualidad Informativa**



EDITORIAL

El vertiginoso ritmo que caracteriza nuestro tiempo no solo no es ajeno a la administración local, sino que tiene en ella a uno de sus máximos exponentes. La administración local evoluciona si cabe más aceleradamente que el resto de administraciones. Esto es debido en parte a que al ser la más cercana a los ciudadanos son éstos quienes, con sus lógicas y deseables demandas, imprimen ese ritmo que la sitúan en la vanguardia de los cambios que los ciudadanos y la misma sociedad en su conjunto esperan. Creemos que aquí tiene un aspecto positivo a considerar; pero también supone un esfuerzo añadido que conlleva ineludibles riesgos; y no es uno menor el de que, al carecer de poderes legislativos, -y entiéndase bien-, aparece a menudo ante la opinión pública como auténtico “conejiillo de indias” donde experimentar antes de hacer extensibles a otras administraciones las ciertas o supuestas ventajas de ulteriores modificaciones reglamentarias.

Es en este contexto, en el de una administración local que evoluciona vertiginosamente debido a factores muy diversos, entre los que de manera singular ha irrumpido con extraordinaria fuerza y firmeza lo que ya ha dejado de conocerse como nuevas tecnologías, -porque ya no lo son, simplemente es la tecnología del momento-, la que hará en el futuro inmediato una administración de los entes locales, ayuntamientos y diputaciones y otros intermedios, mucho más participada por la ciudadanía. Una administración que al unísono y como consecuencia lógica estará gestionada con las mayores eficacia y eficiencia posibles.

En este contexto, desde estas líneas introductorias les damos la bienvenida nuevamente a la Revista Electrónica del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) que, como siempre, ponemos una vez más a la entera disposición de nuestros lectores, cada vez más numerosos y con un alto grado de especialización e interés por todo cuanto acontece en el mundo local.

No es solo nuestra íntima convicción; es también la constatación de los testimonios de nuestros asiduos lectores quienes nos dicen que estamos ante un instrumento útil para vuestro quehacer diario y como flujo y aporte de ideas y pensamientos avanzados. Tareas todas ellas que coadyuvan a adelantar las líneas que trazarán el futuro inmediato de las administraciones, en especial en el ámbito local, nuestra principal razón de ser, y que tanto nos preocupan. Si ya lo era desde nuestros principios fundacionales, es ahora en estos avatares de dificultad, con una grave situación económica general para el conjunto de la administración, y en concreto para la

gran mayoría de las administraciones locales, cuando desde organismos como éste de la Diputación Provincial de Granada tenemos que redoblar esfuerzos para revertir cuanto antes esta deplorable situación. En este sentido, complacidos, nos vemos abocados a dar las gracias, en nombre de todo el personal del CEMCI, por las muestras de apoyo y confianza recibidas, desde todas las partes de España, que siguen nuestras actividades en general y en concreto las de esta Revista.

Del contenido de este número de la Revista, destaca la sección Tribuna, en la que presentamos tres textos elaborados ad hoc para su publicación aquí. Un esfuerzo y una deferencia de sus autores que no nos pasan desapercibidos y que agradecemos vivamente. Responden a los siguientes títulos: “La cotización acreditada: sus efectos en orden al derecho y cuantía de las prestaciones. Novedades legislativas”; “Comentarios breves sobre el documento de reforma de las administraciones públicas”; y “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación. Regeneración y Renovación urbanas”.

En el primero, su autor, Juan Antonio MALDONADO MOLINA, profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada, aborda “las continuas reformas racionalizadoras que desde hace treinta años vienen incidiendo en la Seguridad Social, y con las que trata de adaptarse la protección social a la situación económica”.

Albert GALOFRÉ ISART, funcionario público en situación de excedencia, profesor y consultor de Administraciones Públicas, aborda en el segundo trabajo un sumario que contempla datos sobre las administraciones públicas en España; disciplina presupuestaria y transparencia pública; racionalización del sector público; supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles; mejora de la eficiencia de las administraciones públicas; administración al servicio de los ciudadanos y de las empresas y resultados de la reforma.

En tercer lugar, Ángela DE LA CRUZ MERA, Administradora Civil del Estado y Letrada Urbanista, desbroza la Ley 8/2013 bajo los siguientes epígrafes que siguen a la introducción: la necesidad y oportunidad de la reforma en las políticas de suelo y vivienda; los objetivos de la reforma y los principales contenidos de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas, concluyendo con unas aportaciones de alto interés para la mejor comprensión del estudio.

Por lo que respecta a otra sección importante en la Revista, la que incluye Trabajos de Evaluación, elaborados por asistentes a los distintos cursos impartidos por el Centro, en esta ocasión esta publicación se hace eco de los siguientes: “Algunas incidencias de la participación ciudadana en el pleno y en la junta de gobierno local”, cuyo autor es Jorge CUERDA MÁS, Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Calaf

y Letrado de la Diputación de Valencia, en excedencia. “La concesión de licencias de ocupación o utilización para las edificaciones en régimen asimilado al de fuera de ordenación en Andalucía”, del Secretario-Interventor de administración local y del Servicio Provincial de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Málaga, Juan Francisco SÁNCHEZ GONZÁLEZ; y un trabajo sobre “Ingresos procedentes del Urbanismo en las Entidades Locales. Aplicación a la Región de Murcia. Especial referencia a su fiscalidad”, cuya autora es Judith GIL GRANDÍO, Interventora General del Ayuntamiento de Alhama de Murcia. Tres trabajos muy pegados a las realidades concretas, duras y especiales que a diario viven los empleados públicos y dirigentes políticos en la dirección y gobernación de los ayuntamientos.

Que lo que ofrecemos en estas páginas sea de utilidad para las administraciones locales y para los administradores de éstas, da cumplida cuenta de lo que como Centro de formación e investigación se nos exige y pretendemos. Y por supuesto para todos ustedes, estimados lectores de Revista Digital CEMCI, sin quienes gran parte de nuestro trabajo carecería de sentido. Gracias por ello, autores y lectores.



LA LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS

Ángela DE LACRUZ MERA

*Administradora Civil del Estado
Letrada Urbanista*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. La necesidad y oportunidad de la reforma en las políticas de suelo y vivienda.
3. Los objetivos de la reforma.
4. Los principales contenidos de la LRRR.
5. Conclusiones.

1. INTRODUCCION.

El 27 de junio de este año el Boletín Oficial del Estado publicó la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas (LRRR). Dicha Ley formaba parte de un paquete de medidas adoptadas por el Consejo de Ministros el 5 de abril de 2013, en el contexto del llamado “*Plan integral de vivienda y suelo*” y cuyos objetivos fundamentales se centran en facilitar el acceso a la vivienda a las personas con menos recursos, apoyar el alquiler, fomentar la rehabilitación y mejorar la eficiencia energética de los edificios.

Varios son los instrumentos que conforman dicho Plan, como variada es también su naturaleza y contenidos. De una parte, se sitúan los de carácter normativo, entre los cuales hay que citar dos Leyes y dos Reales Decretos y de otra, los de naturaleza incentivadora de las nuevas políticas, que tratan de hacer realidad y poner en marcha los nuevos instrumentos creados.

Las dos Leyes, por orden cronológico de aprobación y publicación, son:

- Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas (BOE de 5 de junio de 2013),
- Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas.

Los dos Reales Decretos son, a su vez:

- Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (BOE de 10 de abril de 2013),
- Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (BOE de 13 de abril de 2013).

Por lo que respecta a las medidas incentivadoras, aunque las más importantes se contienen en el ya citado Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016¹, el Consejo de Ministros del 5 de abril de 2013, anunció las siguientes:

- Una línea ICO para la “*Rehabilitación de viviendas y edificios 2013*”, dentro de la línea “*ICO empresas y emprendedores 2013*”, con el objetivo de atender las necesidades de financiación de los particulares y las comunidades de propietarios, para acometer proyectos de rehabilitación o reforma de sus viviendas y edificios. Dicha línea de crédito, con una dotación de 1.000 millones de euros se configura con un tipo Fijo/variable (Euribor 6 meses) más diferencial; un 2% para operaciones a plazo inferior a un año, o un 2,30% para plazos superiores.
- Una línea IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía), para el “*Programa de ayudas a proyectos integrales de ahorro y eficiencia energética en edificios de viviendas*”, con el objetivo de incentivar la realización de actuaciones integrales de ahorro y mejora de la eficiencia energética, así como la utilización de energías renovables, tales como la renovación de ventanas, fachadas, cubiertas, calderas, equipos de aire acondicionado, la incorporación de equipos para la medición individual de consumos de calefacción y agua caliente sanitaria, la sustitución de energía convencional por biomasa, o por energía geotérmica, etc. Esta línea tiene una dotación de 125 millones de euros, provenientes de la tarifa eléctrica, y con cargo al presupuesto

⁽¹⁾ El Plan se nutre de siete programas distintos, de los cuales, dos de ellos se insertan en el nuevo objetivo de la política de vivienda basado en el impulso del alquiler (Programa de Ayudas al alquiler y Programa de Fomento de un parque público de viviendas) y cuatro más se dirigen a fomentar e impulsar las nuevas políticas a favor de la rehabilitación urbana. Se trata del Programa de Fomento de la rehabilitación edificatoria, el Programa de Fomento de la regeneración y renovación urbanas, del Programa de apoyo a la implantación del Informe de Evaluación de los Edificios y, por último, del Programa para el Fomento de ciudades sostenibles.

del “*Plan de acción de ahorro y eficiencia energética*”, con los cuales se pretende otorgar ayudas públicas directas para actuaciones sobre la envolvente y las instalaciones térmicas de los edificios (de hasta un 20% del coste de la actuación) y préstamos reembolsables en actuaciones que incorporen biomasa o geotermia (que podrán financiar entre un 60 y un 100% de la actuación) ².

- El “Proyecto Clima”, que impulsa una economía baja en carbono, el cual, convocado el 15 marzo de 2013, destina diez millones de euros a la compra de reducciones de CO2 en el sector residencial, en proyectos que afecten, entre otras, a energías renovables y medidas de reducción de consumo de energía fósil.

Como fácilmente puede observarse, el número y entidad de las actuaciones adoptadas, dentro de las cuales la LRRR constituye un elemento troncal, demuestra el interés existente por afrontar una reforma tan importante, como necesaria, en las políticas de suelo y vivienda que han imperado en España, así como la necesidad de apostar decididamente por estrategias que fomenten y primen la eficiencia energética en nuestro país, acercándolo al contexto europeo del que naturalmente forma parte.

2. LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA REFORMA EN LAS POLÍTICAS DE SUELO Y VIVIENDA.

La crisis económico-financiera ha producido efectos coyunturales muy negativos sobre el mercado del suelo y la vivienda en España, que, a su vez, han agravado determinados aspectos estructurales propios del sistema urbanístico español. La reforma emprendida trata que abordar, por tanto, ambos tipos de problemas.

Entre los coyunturales están que el sector de la construcción, clave para la economía nacional, haya perdido cerca de un millón y medio de puestos de trabajo durante el período 2007-2012, lo que sin duda deriva del hecho de que hoy se construye un 73% menos que en el año 2006. Un serio problema coyuntural es también que tengamos un total de 3.443.365 millones de viviendas vacías (de acuerdo con los datos provisionales del Censo 2011), y que éstas hayan sufrido un incremento del 10,8% en la última década, de tal manera que, de las viviendas construidas dentro de la misma, existen 723.043, que están vacías, es decir, un 17%.

² Mediante Resolución de 25 de septiembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, se publica la Resolución de 25 de junio de 2013, del Consejo de Administración del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, por la que se establecen las bases reguladoras y convocatoria del programa de ayudas para la rehabilitación energética de edificios existentes del sector residencial (uso vivienda y hotelero).

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-10201.

Problemas estructurales son, sin embargo, todos aquellos que derivan del mantenimiento, durante más de cincuenta años, de un modelo urbanístico centrado en producir nueva ciudad, que ha ignorado a la ciudad existente y que ha descompensado el equilibrio entre las actuaciones de nueva urbanización y las de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Sólo así cabe entender que, según datos del Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento, exista suelo residencial ya clasificado para crecer durante los próximos 45 años y que, por el contrario, el parque edificado español presente claros síntomas de envejecimiento, obsolescencia y degradación. En efecto, de los 25.208.623 millones de viviendas que tenemos en España (nuevamente según los datos del censo de 2011), más de 5 millones se construyeron hace más de 50 años y más de 8,5 millones tienen entre 30 y 50 años. A su vez, casi el 60% de estas viviendas se construyeron sin ninguna normativa mínima de eficiencia energética (recuérdese que la primera data del año 1979).

Y frente a estos datos, la rehabilitación en España aún está 13 puntos por detrás de la media europea en términos globales (28,7 %, frente al 41% del total de la construcción) y 10,6 puntos por detrás, si sólo se hace referencia a la rehabilitación “residencial”³. Era insignificante antes de la crisis, pero tras ella y con el desplome de la construcción, ha seguido manteniendo un peso muy débil, pese a que nuestro parque edificado es especialmente apropiado para optimizar la rehabilitación residencial a gran escala, dado el peso de la vivienda colectiva en tipologías de bloques construidos entre 1940 y 1980, y su ubicación predominante en municipios de carácter urbano. Estos datos muestran la difícil posición en la que nos encontramos de cara al cumplimiento de nuestros compromisos con Europa (Estrategia Europea 2020), sobre todo desde el punto de vista de la mejora de la eficiencia energética de la edificación residencial. De hecho, España está lejos de poder atender sus compromisos internacionales referidos a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, el incremento del porcentaje de las fuentes de energía renovables en el consumo final de energía, hasta un 20 % y la mejora en un 20 %, de la eficiencia energética.

Qué duda cabe de que el momento, al margen de las dificultades socio-económicas presentes, es el adecuado para acoger las reformas que plantea la Ley. Actuar sobre la ciudad ya hecha es menos rentable y mucho más complejo que sobre aquellos suelos que sólo están ordenados “en el papel” y pendientes del oportuno proceso de transformación. Sin embargo, con los datos de que se dispone es evidente que resulta preciso sentar las bases para garantizar un modelo urbano sostenible e integrador, ambiental, social y económicamente, que mejore la calidad de vida de todos los ciudadanos en los espacios urbanos y que ayude al sector de la construcción y al inmobiliario en su conjunto, a reconvertirse, para contribuir a la recuperación de la

(³) Fuente: Euroconstruct 2011. La supuesta “convergencia” con Europa que se deduce de este informe no es tal, en realidad, ya que deriva del desplome de la nueva construcción en los últimos años y no de la generación de actividad en el subsector de la rehabilitación.

economía española. Los esfuerzos deben volcarse, por tanto, en las actuaciones que permiten actuar sobre la ciudad consolidada.

Otro de los problemas que ha debido afrontar la reforma ha sido la modificación de algunas normas que configuran nuestro ordenamiento jurídico y que no sólo no ayudan a las posibles operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, sino que llegan a constituir un verdadero obstáculo a las mismas, cuando no presentan lagunas importantes que han debido llenarse para propiciar la viabilidad técnica y económica de esta clase de actuaciones.

3. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA.

La LRRR persigue básicamente tres objetivos, aunque todos ellos engloban a su vez importantes metas auxiliares o complementarias:

Primero.- Ofrecer un marco normativo idóneo para hacer viable, técnica, jurídica y económicamente, la rehabilitación edificatoria, la regeneración y la renovación urbanas. Aunque el legislador estatal no ha definido exactamente qué entiende por cada una de estas actividades puede colegirse que se refiere a la rehabilitación edificatoria como aquella que mejora el estado de conservación de un único inmueble (sea vivienda o edificio), su accesibilidad y la eficiencia energética del mismo. Las operaciones complejas, que alcanzan tanto a edificios como a espacios públicos, y que pueden llegar a comprender barrios enteros o zonas determinadas de las ciudades encajarían en el concepto de la regeneración y renovación urbanas. Ésta última suele caracterizarse por incluir demoliciones de edificios preexistentes y su sustitución por nueva edificación, del mismo modo que se entiende por regeneración urbana “integrada”⁴ aquella que articula no sólo medidas técnico-urbanísticas, sino también sociales, económicas y medioambientales en el ámbito de actuación correspondiente. Es importante no confundir esta definición con la técnica de gestión urbanística a través de la cual se realizan actuaciones integradas, es decir, la que permite delimitar unidades de actuación o ejecución de acuerdo con lo que dispone cada una de las Leyes urbanísticas autonómicas.

⁽⁴⁾ Véase la Declaración de Toledo suscrita en la reunión informal de Ministros de desarrollo urbano de la Unión Europea, el 22 de Junio de 2010, con ocasión de la Presidencia española del Consejo de la Unión europea y su Documento de referencia “*sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa*”.

http://m.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ACTIVIDAD/DECLARACION_TOLEDO/.

Segundo.- Garantizar una mayor calidad de vida y confort en los hogares, así como en los pueblos y ciudades, contribuir a la integración de las personas con discapacidad y reducir la factura energética de las familias y del país en su conjunto. No se puede seguir minimizando el papel que juega la adecuada conservación, mejora y adaptación del parque edificado a las exigencias que van surgiendo con el paso del tiempo, en la consecución de dichos objetivos. Una vivienda bien conservada, además, revaloriza de manera sustancial el valor del propio inmueble, valor que patrimonializa directamente su propietario, además de contribuir a una mejor imagen y eficiencia urbanas. Una vivienda en la que se invierte para mejorar su eficiencia energética no sólo mejora su comportamiento ambiental, sino también su comportamiento acústico, uno de los grandes agresores de la confortabilidad en las ciudades⁵. Es decir, resulta crucial generar una cultura todavía inexistente a favor de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas como actividades que contribuyen de manera especialmente positiva en aspectos que afectan directamente a la esfera privada de sus propietarios, además de generar un impacto muy positivo sobre toda la ciudad en su conjunto.

Tercero.- Reactivar el sector inmobiliario, de la construcción y sus industrias auxiliares, ofreciendo nuevas oportunidades. Este objetivo económico hace que uno de los títulos competenciales utilizados por el legislador estatal para establecer las bases en esta materia sea, precisamente, el artículo 149.1.13ª de la Constitución española, es decir, el que reconoce competencia exclusiva al Estado para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. LA LRRR se ha aprobado en un contexto de crisis económica, cuya salida depende en gran medida de la recuperación y reactivación del sector inmobiliario y de la construcción, cuyo peso en la economía nacional es muy potente. Y ya no es posible seguir aplicando políticas de expansión, ni de generación de nueva ciudad y nuevas viviendas.

No obstante, este objetivo debe ser entendido en sus justos términos. La nueva Ley ofrece oportunidades a todos los sectores más directamente implicados en los procesos que regula. Como se ha dicho, en primer lugar a los propietarios, porque podrán conservar y rehabilitar sus viviendas con un menor sacrificio económico que el que les correspondería si, en aplicación de la legislación anteriormente vigente, un Ayuntamiento les ordenase realizar obras de seguridad, salubridad, habitabilidad, accesibilidad u ornato, por poner algún ejemplo. A los Ayuntamientos porque la creación de nuevas oportunidades que faciliten la rehabilitación, les solucionará el grave problema de las viviendas en mal estado, cuyo coste de reparación supera el límite

(⁵) Según un interesante informe del Centro de Investigaciones Sociológicas, de septiembre de 2005, los españoles estaban mucho menos satisfechos con la falta de aislamiento de sus viviendas frente al ruido, que frente al grado de eficiencia energética del mismo, la seguridad contra el robo, el tamaño, la orientación, o la comunicación de sus viviendas.

exigible a los propietarios y, en consecuencia, recaer sobre sus presupuestos, o sobre la difícil decisión, en caso contrario, de tener que demolerlas. Por último, a las empresas, porque se establecen nuevos mecanismos para fomentar que puedan entrar en las operaciones de rehabilitación a cambio de pagos en especie (nuevas superficies, cambios de uso, etc.) o mediante fórmulas de coordinación de carácter mixto con los propietarios. Con ello, se les abren vías de actividad y de generación de empleo.

Para conseguir todos estos objetivos, además de los contenidos propios de la LRRR, cuya función ha consistido principalmente en sistematizar normas dispersas, relativamente recientes y llenar los vacíos legales preexistentes, se han modificado diversas normas con la finalidad de eliminar determinados obstáculos. En concreto, se trata de las siguientes:

- El Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (a partir de ahora LS 2008).
- La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Su modificación ha consistido, en realidad, en derogar aquellos preceptos que estaban relacionados con la rehabilitación y la inclusión de gran parte de sus contenidos en el articulado de la nueva norma, acorde con su sistemática (a partir de ahora LES 2011).
- El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Su modificación, al igual que ocurre con la LES 2011, ha consistido en la derogación de los preceptos que guardaban relación con la rehabilitación, encajando algunos de sus contenidos en el marco de la nueva norma y de acuerdo con la sistemática por la que ésta ha optado (a partir de ahora RDL 8/2011).
- La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (y también parcialmente el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación) (a partir de ahora LOE y CTE, respectivamente) y
- La Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (a partir de ahora LPH).

Se discute el grado de intervención legislativa que corresponde al Estado en las materias a las que afecta la LRRR, pero es evidente que no todas ellas pertenecen de manera exclusiva al ámbito del urbanismo y la vivienda. Están en juego la garantía de unas condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento

de los deberes constitucionales, por parte de todos los españoles, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la protección del medio ambiente, entre otros muchos ámbitos que la Constitución reserva en exclusiva al Estado. No obstante, la norma parece querer evitar en la mayor medida posible, los conflictos de constitucionalidad con las Comunidades Autónomas, de ahí que gran parte de sus contenidos eviten regulaciones minuciosas o que impidan a aquéllas disponer de un margen suficiente para desarrollar sus propias políticas en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

En suma, y tal y como se declara en el artículo 1 de la LRRR, su objeto es *“regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*.

Además, como establece la Disposición final decimonovena la Ley *“tiene el carácter de legislación básica sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución”* y, adicionalmente, muchos de sus artículos se han dictado al amparo de otros títulos competenciales estatales, como las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, las bases y coordinación general de la sanidad, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la legislación básica sobre protección del medio ambiente y bases del régimen energético, la legislación civil, el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, entre otras.

4. LOS PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LRRR.

La mejor comprensión de esta Ley compleja, compuesta no sólo por su cuerpo normativo “propio”, sino por sustanciales y numerosas modificaciones de otras Leyes ya vigentes (muchas de las cuales nada tienen que ver con la nueva Ley)⁶, puede estructurarse del modo siguiente:

(⁶) Véanse en sus Disposiciones finales las modificaciones de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea; de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre,

- Primero. Regulación relativa a la mejora del estado de conservación de los edificios.
- Segundo. Regulación para garantizar la accesibilidad universal y la no discriminación de las personas con discapacidad.
- Tercero. Regulación para mejorar la eficiencia energética de la edificación ya existente.
- Quinto. Modificaciones legislativas que eliminan trabas y flexibilizan el régimen anterior.
- Sexto. Nuevos mecanismos de financiación y colaboración público-privada.

A continuación me referiré a cada uno de estos contenidos.

Primero.- Regulación relativa a la mejora del estado de conservación de los edificios.

De acuerdo con los datos, aún provisionales, del último Censo de 2011⁷, existen 83.532 viviendas en edificios ruinosos, 265.788 en mal estado y 1.380.531 en estado deficiente. A la espera de la publicación de los datos oficiales de dicho Censo por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE), con los últimos datos disponibles (correspondientes al Censo 2001), de las 14,1 millones de viviendas principales, 55.797 tenían menos de 30m², 427.630 tenían entre 30 y 45 m² y 1,5 millones estaba entre los 45 y 60 m². Además, 156.208 viviendas carecían de servicio o aseo. A su vez, en las ciudades con más de 20.000 habitantes, había 624 barrios catalogados vulnerables por sus malas condiciones de calidad de vida y habitabilidad, en los cuales se alberga a casi a 4,5 millones de habitantes.

El deber de conservación de un inmueble, que incluye la garantía de la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, incumbe a su propietario de acuerdo con la legislación que ya estaba vigente en España antes de la LRRR. Así lo demandaba el artículo 9 de la LS 2008. A este primer nivel de exigencia se unía un segundo nivel, procedente de la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas, que obligaba a

General de Subvenciones; de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito o de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, entre otras.

(7) Los datos definitivos estarán disponibles en diciembre de este mismo año, según anuncia el propio INE.

realizar las obras que la Administración demandase por motivos culturales y turísticos, y un último y tercer nivel que incluía las obras para garantizar la calidad y sostenibilidad del medio urbano, tal y como las definió la LES 2011, en su artículo 111. Para todos ellos, el límite del deber de los propietarios se fijaba en un coste no superior al 50% del valor del inmueble, excluido el valor del suelo, que podría llegar hasta el 75%, si así lo disponían las Comunidades Autónomas, cuando hubiera incumplimientos del propietario, ante órdenes de ejecución de la Administración urbanística (ésta última medida procedía del artículo 18.3 del RDL 8/2011). Por encima de dichos límites, la Administración debía prever subvenciones, bonificaciones fiscales, o cualesquiera otros medios que hicieran efectiva la diferencia. Por tanto, en España cualquier Ayuntamiento podía exigir el cumplimiento de este deber de conservación, en cualquier momento, bien mediante órdenes de ejecución (actuaciones aisladas), bien con actuaciones en ámbitos de rehabilitación más amplios (actuaciones integradas). Las Comunidades Autónomas también podían hacerlo, incluyendo las viviendas en áreas de rehabilitación integral, reforma o renovación urbanas, o subrogándose en la posición municipal.

Ante tal realidad la LRRR no amplía ninguno de los deberes legales, pero ofrece un marco regulatorio uniforme para todo el territorio nacional (no en vano se trata de un mismo deber, exigible a todos los españoles) y trata de facilitar su cumplimiento introduciendo las siguientes novedades:

- Cuando se superen los límites del deber de conservación a cargo de los propietarios, las Administraciones Públicas no tendrán que responder sólo con ayudas económicas directas o indirectas. Pueden resolver la ecuación propiciando que empresas privadas entren en las operaciones, siempre que sea posible, coherente y razonable, y así lo decida el correspondiente Ayuntamiento, a cambio de nuevas plusvalías derivadas de incrementos de edificabilidad o densidad y cambios de uso (artículos 10 a 13, ambos inclusive de la LRRR y artículo 16 de la LS 2008, tras la modificación operada sobre el mismo por la Disposición final duodécima).
- Los propietarios podrán realizar obras de conservación, a la vez que mejoran la eficiencia energética de los edificios, atrayendo a empresas de servicios energéticos a dicha gestión, para que inviertan recursos propios a cambio de los ahorros que se vayan generando en el tiempo. Así, realizando obras de una sola vez, no sólo podrán cumplir el deber de conservación, sino mejorar la factura energética de su vivienda. Por su parte, la economía de escala en la realización de obras más completas y para todo un edificio, puede resultar atractiva para dichas empresas (nuevamente, artículos 11 a 13 de la LRRR).
- Los aumentos de edificabilidad o de densidad, así como los cambios de uso podrán diseñarse y aprobarse por los Ayuntamientos correspondientes, con la finalidad de que los beneficios generados sirvan para compensar cargas que, en

otro caso, serían inasumibles y que, en suma, harían impracticable la correspondiente operación. Todo ello se justificará en una Memoria de viabilidad económica que deberá acompañar a cada una de ellas. El artículo 11 de la LRRR la concibe como un documento que acredita con carácter previo a su ejecución, la viabilidad económica de una operación de rehabilitación, regeneración o renovación urbana *“en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación”*.

Estas medidas legales se acompañan, además, con incentivos económicos en forma de subvenciones directas, para acometer obras de conservación, a través del nuevo Plan Estatal 2013-2016. En concreto, se prevé una ayuda que puede llegar hasta los 4.000 € por vivienda, o por cada 100 m² de local existente en un edificio, para obras de conservación en el mismo (con un límite máximo de 11.000 euros). No obstante, para propiciar la ejecución simultánea de obras de conservación y eficiencia energética, el artículo 20 del RD 233/2013 demanda para la concesión de ayudas a la conservación del edificio, que éstas se refieran exclusivamente a la cimentación, estructura e instalaciones, de modo que para actuar sobre cubiertas, azoteas, fachadas y medianerías, salvo que se trate de un edificio declarado Bien de Interés Cultural, catalogado o protegido, o situado dentro de un conjunto histórico-artístico, será preciso ejecutar simultáneamente actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad tales como la mejora de la envolvente térmica del edificio, o la mejora o acondicionamiento de instalaciones para la adecuada recogida y separación de los residuos domésticos en el interior de los domicilios y en los espacios comunes de las edificaciones. La realización simultánea de obras de conservación, accesibilidad y eficiencia energética suma 2.000 euros más de ayuda a los que ya correspondan por cada uno de dichos conceptos, a cada vivienda rehabilitada.

Segundo.- Regulación para garantizar la accesibilidad universal y la no discriminación de las personas con discapacidad.

Nuevamente teniendo en cuenta que los datos oficiales del Censo de 2011 no se publicarán hasta el próximo mes de diciembre, con los últimos datos disponibles, que corresponden al Censo de 2001, de los 10,7 millones de viviendas existentes en España en edificios de 4 o más plantas, 4 millones todavía no tienen ascensor.

La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, obligaba a garantizar la accesibilidad mediante *“ajustes razonables”*, antes del 1 de enero de 2016. Dicha norma, no obstante, no definía que debía entenderse por estos *“ajustes”*, más allá del concepto global que ya contuviera la Ley de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas (LIONDAU), del año 2003,

que lo refiere a que no supongan una carga “*desproporcionada o indebida*”. Por su parte, la Ley de Propiedad Horizontal limitaba la obligación de las Comunidades de Vecinos de garantizar la accesibilidad universal y la no discriminación de las personas al hecho de que lo solicitase una persona mayor de 70 años, o discapacitada que viviese en el inmueble, o prestase en él una suerte de servicios de voluntariado. Pero establecía un doble límite económico:

- el coste de la obra no podía superar 12 mensualidades de gastos ordinarios y
- en el edificio no debían vivir familias con ingresos inferiores a 2,5 el IPREM, salvo que las ayudas públicas compensasen el resto.

Esta última norma, procedente del artículo 11,2 de la LES 2011, devenía inaplicable, tal y como pusieron de manifiesto los Administradores de Fincas y los propios discapacitados que intentaron que su Comunidad de Propietarios afrontase una obra de estas características. En efecto, la pretendida aplicación de una norma que establecía la realización de obras de accesibilidad en un edificio, a que no existan unidades familiares a las que pertenezca alguno de los propietarios que forman parte de la comunidad, que “*tenga ingresos anuales inferiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), excepto en el caso de que las subvenciones o ayudas públicas a las que esa unidad familiar pueda tener acceso impidan que el coste anual repercutido de las obras que le afecten, privativas o en los elementos comunes, supere el treinta y tres por ciento de sus ingresos anuales*” se topaba con la siguiente realidad:

De una parte, en la mayoría de los casos hay que esperar a que la Administración conceda la subvención para conocer cuántos vecinos tendrán que pagar y cuántos no. Como la concesión de las subvenciones suele requerir que la obra esté finalizada e inspeccionada, resulta imposible saber si se puede aprobar la instalación del ascensor, antes de conocer cuánto tiene que pagar cada vecino, y no se puede hacer el cálculo que requiere el artículo, por no saber entre cuántos vecinos habrá que repartir los costes.

De otra parte, la mención al 33% no alude a la posible capitalización del coste de las obras, ni la excluye, por lo que también se desconocía si se refería a que el coste resultante a pagar, descontada la subvención, no podía superar el 33% de los ingresos anuales de la unidad familiar, o a que si se aplazaba, como de hecho es habitual, tres o cinco años, lo que no tenía que superar ese porcentaje era lo que se debía pagar durante cada uno de esos tres, o cinco años.

La norma, además de inaplicable introduce elementos que atentan contra el principio de cohesión social que toda política de vivienda debe defender. Su aplicación permitía que se instalaran ascensores con llave, a los que sólo tenían acceso determinados propietarios de un edificio, todo ello, evidenciando una patente incompatibilidad con lo dispuesto por la mencionada Ley 26/2011, que requiere la

realización de los denominados “ajustes razonables”, con un plazo temporal prefijado. Ello ha supuesto, de facto, discriminar a todas aquellas personas que, por diversos motivos, no pueden llevar una vida en las mismas condiciones que el resto de sus vecinos. Estas personas permanecen en sus casas, sin poder salir con libertad, salvo que cuenten con ayuda externa específica para poder hacerlo o bien quedan condenas a pagar, en solitario, las obras de accesibilidad.

La LRRR introduce las siguientes novedades a este respecto:

En primer lugar, define los “ajustes razonables” como aquellas medidas que pueden asegurar la accesibilidad de forma eficaz y práctica, siempre que no supongan una “carga desproporcionada” e “indebida”, y sobre la base de una adecuada ponderación del “coste/beneficio”. Es decir, debe tenerse en cuenta qué efectos discriminatorios causa la ausencia de los elementos que garanticen la accesibilidad universal (rampas, salva-escaleras, ascensores, etc.), la realidad de las personas que viven en la Comunidad y deben afrontar el coste de su instalación y demás elementos que sirvan para ponderar la decisión. Desde el punto de vista económico se sigue estableciendo el límite de las 12 cuotas de gastos de comunidad, pero se permite que sean 12 mensualidades capitalizables⁸, ya que, como se ha apuntado, lo habitual es que las Comunidades de Propietarios no asuman el coste de estas medidas de una sola vez, sino pagando un crédito en un plazo de entre tres y cinco años. Es más, actualmente son las propias empresas instaladoras de los ascensores las que ofrecen a las Comunidades de Propietarios esta financiación, y no los Bancos, que también.

En segundo lugar, y al igual que ya se señaló en el epígrafe anterior, el nuevo Plan Estatal 2013-2016 ofrece ayudas para garantizar la accesibilidad universal, de hasta 4.000 € por vivienda.

Por último, se complementa la regla que ya contuviera el artículo 111 de la LES 2011, de acuerdo con la cual se permite ocupar superficies de espacios libres o de dominio público para instalar ascensores o rampas, sin que en todo caso, dichas superficies deban ser compradas por la Comunidad de Propietarios, una vez desafectadas de aquél uso. La LRRR permite la cesión del uso de dichos suelos, así como ocupar también superficies comunes del edificio como los vestíbulos, descansillos, voladizos, soportales, etc. Todo ello con la finalidad de no agravar económicamente unas obras que no sólo producen un gran beneficio social, sino que deben resultar irrenunciables en cualquier sociedad moderna.

⁽⁸⁾ La regla se contiene en el artículo 10.1,b) de la LPH en la nueva redacción que le otorga la Disposición final primera de la LRRR.

Tercero.- Regulación para mejorar la eficiencia energética de la edificación ya existente.

Según datos del IDAE (Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía) las viviendas españolas consumen el 17% de toda la energía final del país y el 25% del total de la energía eléctrica. Las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por los edificios han crecido más de un 20% desde 1990. Ello contrasta con los compromisos españoles de cara a la “Estrategia Europa 2020”.

Antes de la aprobación de la LRRR, el Código Técnico de la Edificación ya exigía garantizar la eficiencia energética cuando se renovase en más de un 25% la fachada y/o la cubierta de un edificio⁹. Se da la circunstancia de que estas obras son, además, las más comunes cuando una Inspección Técnica del Edificio es desfavorable. De hecho, según datos del Observatorio de la ITE¹⁰, entre un 30 y un 50% de las que son desfavorables exigen actuar sobre las fachadas o cubiertas. Frente a ello las obras más idóneas para mejorar sensiblemente la eficiencia energética de los edificios son, en muchos casos, imposibles de realizar, porque requieren una envolvente exterior y ésa envolvente altera la edificabilidad ya permitida por el planeamiento urbanístico.

Por tanto, la LRRR se plantea eliminar barreras urbanísticas que impiden realizar obras de aislamiento térmico por el exterior y entre las novedades más resaltables se encuentran las siguientes:

- Se permite rentabilizar y abaratar el coste del Certificado de Eficiencia Energética, al incluirlo en el Informe de Evaluación del Edificio al que más adelante me referiré. Es decir, una sola inspección, que rentabiliza una única visita del técnico, aporta toda la información relevante de un edificio: conservación, accesibilidad y eficiencia energética. De este modo, si el inmueble dispusiera de dicho informe, cada propietario individual que desee alquilar o vender su vivienda podría utilizarlo, sin necesidad de pagar una visita y un informe sólo de su vivienda. Recuérdese que el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, exige a todo propietario que desee vender o alquilar su vivienda, la entrega obligatoria del Certificado de Eficiencia Energética, con carácter informativo. Es decir, la LRRR permite compartir la carga y todos los copropietarios obtienen el beneficio de una información valiosa para afrontar mejoras energéticas de manera voluntaria, incluso aprovechando la realización de obras que sí son obligatorias.

⁽⁹⁾ Actualmente esta regla ha sido incluida en el nuevo DB HE que se publicó el 10 de septiembre, mediante Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se actualiza el Documento Básico DB-HE «Ahorro de Energía», del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

⁽¹⁰⁾ www.iteweb.es.

- Se permite el cerramiento de terrazas y balcones, con carácter uniforme y para todo el edificio, siempre que con ello se consiga un ahorro energético superior al 30%, sin que, a tales efectos, se computen como edificabilidad, las obras que deban realizarse por el exterior del edificio (artículo 10.4 LRRR).
- Se permite ocupar superficies de espacios libres o de dominio público para hacer obras de aislamiento térmico por el exterior del edificio, instalar captadores solares en la cubierta y centralizar instalaciones energéticas, cuando no exista ninguna otra opción técnicamente viable, en términos similares a como hizo la LES 2011 para facilitar la instalación de ascensores por el exterior (artículo 10.4 LRRR). Todo ello sin perjuicio de que las actuaciones referidas en esta apartado y en el anterior cuando afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, deberá preservar los valores objeto de protección. Por ello se insta a la búsqueda de soluciones innovadoras que deberán ser informadas favorablemente, o autorizadas, en su caso, por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable, de acuerdo con su propia normativa.

Conviene ahora detenerse en la explicación de los elementos fundamentales que componen la regulación del **nuevo Informe de Evaluación del Edificio**¹¹ al que se acaba de hacer referencia. Hasta la aprobación y entrada en vigor de la LRRR, y salvo legislación autonómica en contra, la Inspección Técnica de Edificios era obligatoria en todos los municipios de más de 25.000 habitantes y para edificios residenciales que tuvieran más de 50 años de antigüedad. La fecha límite para disponer de ella era el 1 de enero de 2015, de conformidad con lo establecido por el RDL 8/2011. Ésta ITE, exigida desde la legislación estatal, sólo revisaba el estado de conservación del inmueble, pero no la garantía de la accesibilidad universal, ni, por supuesto, su grado de eficiencia o ineficiencia energética. Al coincidir exactamente con la ITE que regulaban las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, coincidía también en su naturaleza y efectos, es decir, como medida de inspección y policía urbanística y a los efectos de demandar la ejecución de las obras que fuere preciso acometer. Ello ponía en entredicho la competencia estatal para tal clase de regulación, netamente urbanística.

La LRRR establece un Informe de Evaluación de los Edificios que será uniforme para todo el territorio nacional y al que se encomienda la evaluación, tanto de la conservación, como la accesibilidad, y la información acerca de la eficiencia energética del edificio. La ITE, allá donde exista -con regulación propia- podrá integrarse en este informe, teniendo los efectos que le correspondan de acuerdo con su normativa (es decir, no sólo aportar información, sino establecer plazos concretos para proceder a la

(¹¹) Los preceptos que contienen la regulación del mismo son los siguientes: artículos 4 a 6, ambos inclusive, Disposición adicional primera y Disposición transitoria primera.

subsanción de las deficiencias observadas)¹². Algunas de estas ITEs ya incluyen la accesibilidad, y otras, también la certificación energética, aunque éstas últimas son las menos. El IEE no prejuzga las concretas medidas de intervención administrativa que deban poner en marcha las Administraciones competentes. En realidad, sus objetivos son otros.

Por un lado, y desde la perspectiva estatal, se persigue obtener información que permita al Estado orientar el ejercicio de sus propias políticas. De ahí que se exija a los edificios que tienen verdadera transcendencia en relación con una determinada política económica y de vivienda a escala estatal, que son los de tipología colectiva y siempre que su uso sea el residencial o asimilado. Por otro, trata de conseguir, de manera gradual en el tiempo, la calidad y sostenibilidad del parque edificado. Para ello es importante generar una cultura que permita a los propietarios implicarse verdaderamente, no sólo en la adecuada conservación de sus inmuebles, sino en su mejora constante, adaptándolos a las nuevas situaciones que puedan ir surgiendo. A tales efectos la información es muy relevante.

El Plan estatal de fomento del alquiler la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas 2013-2016 incentivará específicamente la realización del IEE con una ayuda de hasta 20 euros por vivienda, o de 500 euros por edificios y siempre con un tope máximo del 50% del precio total del informe. De hecho, el modelo tipo de IEE está publicado en el BOE, como Anexo al RD 233/2013, de 5 de abril. Además, todos los aspectos de procedimiento no recogidos en dicho Anexo (por ser temas de competencia estrictamente municipal) han sido desarrollados por la FEMP en un modelo de Ordenanza Tipo Reguladora de este informe.

Cuarto.- Modificaciones legislativas para eliminar trabas y flexibilizar el régimen vigente.

Las modificaciones que se operan sobre otras normas para coadyuvar a la consecución de los objetivos perseguidos por la LRRR se centran en la LS 2008, la LOE y el CTE y en la LPH.

Primero. Modificaciones en la LS 2008 (Disposición final duodécima).

Las modificaciones más importantes se producen para acomodar el régimen de deberes y cargas urbanísticas a la realidad del suelo urbano (artículo 16 en relación con el artículo 14). Este suelo, que ya está transformado, no puede ni debe tener el mismo

⁽¹²⁾ De acuerdo con la nueva regulación, si un edificio ya ha pasado la ITE, no se exigirá el IEE hasta que deba procederse a su revisión y siempre que dicho plazo no supere los 10 años y si aún no se ha hecho, la ITE se incorporará como un apartado más, al informe.

régimen que el suelo urbanizable. Baste señalar algunas de las disfunciones que tal equiparación plantea:

- no siempre será posible encontrar suelos para dotaciones y equipamientos en la ciudad ya existente y esta eventualidad tiene que estar prevista. Cuando dichos suelos no existen en el ámbito en el que se va a actuar es preciso plantearse si realmente cabe computarlos como “dotaciones” y “equipamientos”, máxime cuando la propia legislación urbanística prevé su monetarización.
- las prioridades en el suelo urbano son diferentes a las del suelo urbanizable. Mientras que en los suelos urbanizables la recuperación de plusvalías urbanísticas es y debe ser una máxima irrenunciable, en los suelos urbanos, y dependiendo del tipo de actuación, hay problemas prioritarios que atender, como puede ser la eliminación de la infravivienda, o la regeneración de barrios con altos índices de vulnerabilidad. Los retos son diferentes y el urbanismo debe contribuir a dar respuesta a estos problemas por encima del cumplimiento estricto de determinadas cargas que pueden terminar frustrando su finalidad prioritaria, que es, por encima de todo, superar tales situaciones. Con esta finalidad se incluye una modificación de la Ley de Suelo, que no debe entenderse como una eliminación del rescate de plusvalías urbanísticas por parte de la Administración, sino como un ajuste a los supuestos en los que estas plusvalías se producen realmente. El informe de viabilidad o sostenibilidad económica de cada actuación, justificando el necesario ajuste entre cargas y beneficios, será el que determine cuándo existen plusvalías (y en éste caso se rescatarán por el correspondiente Ayuntamiento) y cuándo no, porque la modificación de los parámetros urbanísticos es estrictamente necesaria para enjugar los costes de la operación. Del mismo modo, se modifican los artículos relativos a los destinos de las plusvalías que se rescaten en suelo urbano, de manera que no deban dedicarse prioritariamente a la construcción de nueva vivienda (aunque ésta sea protegida), sino a los fines propios de las actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas, incluyendo los de carácter social como el realojamiento y el retorno, entre otros.
- la reserva de suelo destinada a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública tampoco debe tener el mismo tratamiento en suelo urbano, que en suelo urbanizable. Los corsés que acompañan a dichos suelos no existen en los urbanizables. De ahí que se rebaje el porcentaje mínimo fijado desde la legislación estatal, en el artículo 10 de la LS 2008, de un 30% a un 10%, todo ello con independencia de que las Comunidades Autónomas puedan adaptar dicho porcentaje a la realidad social y territorial que les corresponda. Esta modificación, además, debe entenderse en el nuevo marco establecido por la Disposición transitoria segunda de la LRRR, que permite, durante un plazo máximo de cuatro años, a contar desde la entrada en vigor de la LRRR, que las

Comunidades Autónomas dejen en suspenso la aplicación de estos porcentajes de reserva, cuando se cumplan los requisitos que dicha Disposición explicita¹³.

Por lo que respecta a las actuaciones de transformación urbanística (artículo 14 de la LS 2008), se introducen modificaciones tendentes a adecuar sus actuales parámetros, nuevamente a la realidad del medio urbano y de las actuaciones que se producen, tanto sobre el patrimonio edificado, como sobre los tejidos urbanos. Para ello, a las señaladas actuaciones, dentro de las cuales se incluyen las de dotación, se añaden las denominadas “*actuaciones edificatorias*”, que engloban, tanto las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, como las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la LOE, cuando no concurren los elementos que configuran la esencia de las actuaciones de transformación urbanística. Entre ellos, la urbanización, la reforma o renovación de ésta y los reajustes entre nuevas dotaciones y los incrementos de edificabilidad o densidad y los cambios de uso. Y esta regulación se complementa con el establecimiento de un régimen específico de deberes urbanísticos en función del tipo de actuación de que se trate (artículo 16 LS 2008)).

Todo ello sin olvidar las reformas que se han introducido en los artículos 5, 6, 8 y 9 para adaptar los estatutos jurídicos básicos de ciudadanos, propietarios y promotores, a las nuevas reglas de la LRRR.

Segundo. Modificaciones de la LOE y del CTE. (Disposiciones finales tercera y undécima, respectivamente).

⁽¹³⁾ Dada la relevancia de esta Disposición transitoria, se entiende relevante aportar la justificación que contiene el Preámbulo de la LRRR, literalmente. Dice así: [...] “*La regla contenida en el artículo 10.1 b) de la vigente Ley de Suelo tenía sentido en una coyuntura de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, prolongada e intensa en el tiempo, a la vez que en un contexto marcado por las ayudas públicas a la adquisición de esta clase de viviendas. La realidad, sin embargo, es hoy bien distinta. La actual situación de las familias que reúnen las condiciones para poder acceder a estas viviendas, unida a la fuerte caída acumulada de los precios de la vivienda libre durante los últimos años y la inexistencia de adecuación a dicha situación, en los módulos de la vivienda protegida, han provocado dos efectos que aconsejan el establecimiento de esta regla excepcional y temporal: de un lado el acercamiento sustancial de los precios de ambas, lo que resta toda competitividad a la vivienda protegida, caracterizada por un régimen jurídico mucho más restrictivo que el de la vivienda libre, y de otro la difícil situación económica de las familias, tanto en términos de renta para poder adquirir una vivienda, como en términos del acceso al crédito de las entidades financieras. Todo ello provoca que hoy, en el stock de vivienda sin vender ya construida, se encuentren viviendas con protección pública, derivadas del cumplimiento de la mencionada reserva mínima estatal y que dicha reserva, por tanto, no sólo no esté coadyuvando al cumplimiento de los fines previstos, sino que esté rigidizando injustificadamente las operaciones que, sobre todo en el suelo urbano, pero también en gran medida en el suelo urbanizable, tienen posibilidades de realizarse, incluso en los momentos difíciles que atraviesa el sector inmobiliario.*”

Las modificaciones son escasas y puntuales y tratan de aclarar cómo resultan de aplicación ambas normas cuando se realizan intervenciones en los edificios existentes. El Preámbulo de la LRRR señala que el objeto de dichas modificaciones es “vincular la aplicación del Código Técnico de la Edificación, de manera específica, a las intervenciones que se realicen en los edificios existentes”. Se explicita, además, cuándo el cumplimiento del CTE podrá justificarse en un proyecto o en una memoria, que será suscrita, en ambos casos, por técnico competente, a los que deberá acompañarse la solicitud de la licencia o de autorización administrativa que sea preceptiva para la realización de las obras, superando así la falta de control actual sobre dicho cumplimiento, en la mayor parte de las obras de rehabilitación.

Tercero. Modificaciones de la LPH. (Disposición final primera).

Su objeto es evitar que los actuales regímenes de mayorías establecidos impidan la realización de las actuaciones previstas en la nueva Ley. No se puede hacer depender algunos de sus más importantes efectos de que las comunidades de propietarios adopten dicha decisión por unanimidad o por mayorías muy cualificadas, máxime cuando van a incluir obras que, aunque afecten al título constitutivo o a los estatutos, en realidad competen a la Administración actuante autorizar e, incluso en algunos casos, exigir. De ahí que se establezca un nuevo régimen de adopción de acuerdos en las actuaciones que resultan obligatorias, así como en las que precisan de autorización administrativa, acuerdos que tienen efectos sólo en cuanto a la determinación de las nuevas cuotas de participación.

Quinto.- Nuevos mecanismos de financiación y colaboración público-privada.

Especial relevancia tiene la búsqueda de nuevos mecanismos de financiación para solventar la situación actual, en la que, tanto los recursos públicos, como los privados que cabe esperar, serán escasos. Con la normativa anteriormente existente era muy difícil realizar actuaciones a gran escala de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. De ahí que hasta hora, la rehabilitación que se ha realizado ha sido, en su mayoría, atomizada, casi vivienda a vivienda y su financiación se ha basado, exclusivamente, en fuertes subvenciones concedidas por las Administraciones Públicas y en aportaciones, de mucha menor entidad, de los propietarios.

Con la nueva norma, que se complementa con el Plan estatal 2013-2016, se pretende reducir la proporción de las subvenciones públicas, imprescindible en un escenario de contención del gasto y reducción del déficit, pero también las de los propietarios. Para ello la LRRR pone en marcha mecanismos que hagan viable:

- la economía de escala, mediante la rehabilitación de edificios, más que de viviendas, e incluso de barrios enteros o zonas determinadas de las ciudades.

- la adopción de todas las medidas posibles, técnicas y jurídicas, para procurar que las operaciones de rehabilitación sean rentables, generen sus propios recursos y sean capaces de atraer al capital privado.
- que las empresas del sector entren en estas operaciones a cambio de las nuevas edificabilidades o cambios de uso, aportando fondos y detrayendo así parte de la carga que ahora soportan las Administraciones Públicas y los particulares y
- que se suscriban convenios entre las Administraciones públicas actuantes y los responsables de la gestión (propietarios o empresas a las que éstos contraten previamente al efecto), para legitimar fórmulas innovadoras como la explotación conjunta de un inmueble o partes del mismo, la suscripción de contratos de cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento del derecho de explotación a terceros, a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda a los propietarios de las fincas, las permutas, o la posibilidad de facilitar la capitalización de los ahorros energéticos a cambio de la ejecución de las obras por parte de las empresas de servicios energéticos.

Todo ello sobre la base de la exigencia que acompaña a estas actuaciones y a la que ya se ha hecho referencia más arriba, relativa a la memoria de sostenibilidad económica que contendrá la evaluación de la rentabilidad de cada actuación y el equilibrio entre los beneficios y las cargas que se establecen para los propietarios incluidos en su ámbito.

5. CONCLUSIONES.

Las reformas normativas aprobadas y en vigor apoyan un cambio de modelo en la política de suelo y vivienda, en un momento de crisis económico-financiera que afecta con especial virulencia a la sociedad en su conjunto y a los sectores de la economía nacional especialmente relacionados con la construcción, en particular. De ahí que las mismas estén impulsadas, de un lado, por una clara vocación social, es decir, formando parte de una política medioambiental y de vivienda que trata de satisfacer las necesidades prioritarias de los ciudadanos, su calidad de vida y el confort en los hogares y de otro, por una política económica que busca utilizar el gran potencial de desarrollo que tiene la rehabilitación residencial en España, como subsector de la economía hasta hoy desaprovechado.

De manera particular, la LRRR impulsará la mejora de las edificaciones en mal estado de conservación, la sustitución de la infravivienda por vivienda digna y adecuada, la reconversión de barrios obsoletos o degradados, la accesibilidad en muchos de los edificios y la eficiencia energética, con la consiguiente reducción de la factura de

los hogares. Con ello se fomentará la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo.

Desde el punto de vista económico, no cabe negar el papel que la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas puede jugar en la reactivación del sector de la construcción, contribuyendo así a la dinamización y crecimiento de la economía y a la necesaria y urgente generación de empleo.

Se precisa ahora la colaboración de todos los agentes implicados: Administraciones Públicas, Colegios Profesionales con representación de intereses afectados por la nueva normativa, Comunidades de Propietarios, propietarios a nivel individual y empresas, tanto de construcción y rehabilitación, como de servicios energéticos. Sólo tras la toma de conciencia de los deberes que tienen unos y las oportunidades que el nuevo marco normativo les ofrece a todos, será posible iniciar un camino que, no por novedoso y poco transitado hasta ahora, deja de ofrecer enormes oportunidades en nuestro país. En Europa, algunos ya lo han hecho con mucho éxito: Alemania, Francia y Gran Bretaña entre ellos. Esperemos poder sumarnos a los mismos en el menor plazo de tiempo posible. Tenemos mucho en juego.

Madrid, a 1 de octubre de 2013



Revista digital CEMCI
Número 20: julio a septiembre de 2013



COMENTARIOS BREVES SOBRE EL DOCUMENTO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Albert GALOFRÉ ISART

*Funcionario público en situación de excedencia
Profesor y consultor de Administraciones Públicas*

SUMARIO:

1. Introducción: datos sobre las administraciones públicas en España.
2. Disciplina presupuestaria y transparencia pública.
3. Racionalización del sector público. Supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles.
4. Mejora de la eficiencia de las administraciones públicas.
5. Administración al servicio de los ciudadanos y de las empresas.
6. Resultados de la reforma.

Esta nota quiere ser una síntesis del resumen ejecutivo sobre el documento de [REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS](#), con algunos comentarios sobre el acierto, oportunidad y viabilidad de las medidas propuestas, según el criterio del comentarista. El texto pretende recoger los párrafos más importantes del documento. Los añadidos en recuadro son los comentarios a ciertas partes del texto.

Se trata de un documento elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), con la colaboración de un Consejo Asesor representativo y un buzón electrónico de participación ciudadana establecido al efecto, que recibió 2.239 sugerencias. El informe recoge 217 medidas, de las que 139 afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado (AGE), orientadas a la eliminación de ineficiencias y redundancias.

1. INTRODUCCION: DATOS SOBRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA.

España se sitúa entre los 10 países de la UE con menor gasto público en porcentaje de PIB (43,4%), frente a un 49,9% de media en la eurozona, y a bastante distancia de los niveles de las grandes economías de la UE, como Francia (56,6%), Alemania (45%), Reino Unido (48,5%) o Italia (50,7%).

No obstante, el aumento del gasto público ha sido particularmente intenso en los últimos años. Entre 2005 y 2011 el gasto público incrementó su peso en el PIB en 6,8 puntos porcentuales, pasando de representar el 38,4% en 2005 al 45,2 en 2011.

Al mismo tiempo, España es el país de la eurozona con el nivel más bajo de ingresos públicos sobre el PIB, (36,4%), casi 10 puntos porcentuales de PIB por debajo de la media de la zona euro, por detrás solo quedan Irlanda (34,6%) y de Eslovaquia (33,1%).

Por lo tanto, el problema del déficit en España no se encuentra en el gasto, sino en los ingresos insuficientes, a pesar de las continuas subidas del IVA y de que las rentas del trabajo tributan un porcentaje muy elevado, otras rentas realizan aportaciones muy por debajo de los estándares europeos.

Por otra parte, desde el tercer trimestre de 2011 hasta el primer trimestre de 2013, se ha producido una reducción del empleo público en 374.800 trabajadores. En este periodo, el empleo público ha caído un 11,6% frente al 7,7% en que ha disminuido la ocupación en el sector privado.

Antes de la crisis, algunos expertos estimaban que las grandes administraciones públicas podían realizar sin mayores problemas un ajuste de hasta el 20% de su personal, por lo que aún queda recorrido, pero los recortes horizontales empiezan a producir desequilibrios, que difícilmente se pueden cubrir con los mecanismos actuales de movilidad interna. Además hay sectores, como la educación, donde parece poco recomendable realizar mayores ajustes.

La estructura de gastos en 2011 fue la siguiente: Gobierno central: 21,6%; Gobierno regional: 34,3%; Gobierno local: 12,3%; y Seguridad Social: 31,9%. España es, por tanto, uno de los países con mayor grado de descentralización de gasto de la OCDE.

Una organización territorialmente descentralizada es siempre más costosa que la misma centralizada. Otra cosa es la mejora en la calidad del servicio que proporciona la cercanía a los problemas.

2. DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y TRANSPARENCIA PÚBLICA.

2.1. Medidas para la reforma de las Administraciones Públicas emprendidas:

La nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas se convierte en un texto único para todas las Administraciones Públicas. En el mismo se establece que mantendrán una situación de equilibrio estructural, permitiéndose un déficit estructural de hasta el 0,4 por ciento del PIB cuando se lleven a cabo reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo.

Las Administraciones Públicas registraron un déficit en 2012, en términos de Contabilidad Nacional, sin incluir los recursos transferidos a las entidades de crédito en el marco de la reestructuración bancaria, equivalente al 6,98% del PIB, frente al déficit del 8,96% del PIB registrado en 2011.

Si se descuentan los gastos ligados a la reestructuración bancaria, la Administración Central redujo en ese año 1 punto porcentual (p.p.) del PIB su déficit hasta situarlo en el 4,1%. Las Comunidades Autónomas situaron su déficit en 2012 en el 1,76% del PIB. Las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos) redujeron el déficit en 0,3 p.p. en 2012 situándose este en el 0,15% del PIB y cumpliendo ampliamente con el objetivo del 0,3% del PIB fijado.

El déficit es una relación entre gastos e ingresos, y se ha de tener en cuenta que la Administración central, que gestiona los principales impuestos directos e indirectos, tiene más posibilidades en materia de ingresos, a diferencia de las CCAA y los Ayuntamientos cuyo recorrido en esta materia es muy limitado.

2.2. Medidas para la reforma de las Administraciones Públicas que se encuentran pendientes:

- El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno,
- La creación de una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que velará por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en todos los niveles de la Administración.
- Por su parte, la CORA propone la creación de una Central de Información, pública en materia presupuestaria, financiera y económica.

Dejando aparte la esperada Ley de transparencia, las otras medidas tratan de centralizar la información y poder ejercer un mejor control sobre las finanzas públicas a todos los niveles de las AAPP, con lo cual el Gobierno Central espera disponer de una mayor capacidad de reacción ante los problemas.

3. RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. SUPRESIÓN DE ÓRGANOS Y ENTIDADES DUPLICADAS, INEFICIENTES O NO SOSTENIBLES.

3.1. Eliminación de duplicidades con las Comunidades Autónomas:

Se elaborará un Manual de racionalización y eliminación de duplicidades, que permita seguir suprimiéndolas y prevenir su aparición en el futuro.

En principio no quedan claros ni los contenidos ni tampoco la utilidad de este “Manual de racionalización”. ¿Se tratará de una relación de servicios potencialmente duplicados? ¿Consistirá en una serie de orientaciones hacia la anterior idea de “Administración única”, que indiquen cuando la prestación ha de ser la local autonómica o central?, ¿Será en una relación de buenas prácticas?

Tras analizar el coste que determinados servicios o actividades implican para la Administración autonómica y estudiar la posibilidad de que aquellos sean prestados por un órgano estatal, con igual o mejor calidad, se plantea, que por parte de órganos estatales, se asuman funciones realizadas por órganos autonómicos. Este es el caso de las competencias atribuidas a los Tribunales de Cuentas, Defensores del Pueblo, Agencias de Protección de Datos, Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, agencias de evaluación del ámbito universitario, agencias autonómicas de la energía, agencias de meteorología, órganos de inspección de aeropuertos, institutos de opinión, institutos o servicios cartográficos, órganos de defensa de la competencia, entre otros.

Aunque es cierto que el informe de la CORA propone y no pretende imponer la centralización de los servicios, en la línea seguida por algunas CCAA, lo cierto es que se trata de servicios muy diferentes, algunos de las cuales, si se centralizan, requerirían el establecimiento de delegaciones territoriales, con lo cual el resultado será equivalente; pensemos, por ejemplo, en el tratamiento del volumen de quejas que reciben los defensores del Pueblo de Andalucía, Cataluña o Galicia.

La compartición de medios entre las distintas Administraciones, que van desde las oficinas en el exterior hasta la conservación de carreteras, las plataformas de formación de empleados públicos o de gestión de centros educativos.

Lo referente a las oficinas del exterior, supone un intento de tratar con criterios técnicos lo que es un problema de naturaleza política. En cuanto a la compartimentación de plataformas, los resultados van a ser escasos, dada su proliferación y escaso coste. En cuestiones como esta última da la sensación de que los expertos de la CORA están descubriendo la rueda. ¿Acaso en Alemania todos los Land han convertido en una prioridad compartir las mismas plataformas en materias como las indicadas?

Reformas en materia de contratación pública, en la medida en que, además de incrementar la eficiencia, suponen una importante mejora del servicio. Se recomienda la supresión de 90 observatorios en diferentes ámbitos, por su redundancia con otros.

Constituye un bien intencionado intento de poner coto a los denominados observatorios, cuya proliferación parece excesiva. Es lo que tienen las modas, también en las AAPP.

3.2. Racionalización de la Administración Institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado:

Se considera precisa la aprobación de una nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, con el fin de disponer de un texto completo y codificado de la organización administrativa.

No está mal actualizar una Ley que ya data del año 92, con importantes modificaciones del año 99. Por otra parte, es imprescindible para agilizar cuestiones como las notificaciones de que se habla en otras partes del Informe.

Extinción y mayoritariamente integración de 57 entes y organismos públicos de la Administración del Estado. Se trata principalmente de Consorcios, Fundaciones y, en menor medida, de Empresas Mercantiles y OOAA.

Clarificar y simplificar la descentralización funcional de la AGE siempre resulta positivo, aunque los ahorros de la operación son escasos si el personal, que supone la parte más importante del gasto, se integra en otros órganos del sector público.

Organismos autónomos y agencias estatales que integran sus servicios comunes: 4 sobre actividades formativas y 6 sobre actividades de investigación.

Si los organismos van a mantener su personalidad jurídica diferenciada, la integración de los servicios comunes será difícil. Otra cosa sería integrarlos en una única agencia con distintas ramas o unidades desconcentradas.

3.3. Reforma local:

Con la aplicación de las previsiones del anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se clarifican las competencias municipales para evitar duplicidades y se limita el ejercicio de competencias impropias a criterios de eficiencia, lo que supondrá un ahorro de al menos 7.129 millones de euros en el periodo 2013-2015.

Vistos los contenidos de la propuesta y su evolución, pensamos que la cifra de ahorro, por su escaso rigor, dejará en segundo lugar al propio D. Gonzalo Fernández de Córdoba, conocido como el Gran Capitán. No obstante, la pretendida delimitación de competencias propias y que las ejercidas por delegación o encomienda de gestión vayan acompañadas de las correspondientes transferencias económicas parece positivo, todo lo contrario de la carga de responsabilidades que se quieren otorgar a las diputaciones, con independencia de cuál sea su situación.

4. MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Complementando las medidas aprobadas e implantadas hasta la fecha, se propone:

- **Determinación del régimen jurídico del personal** que participa en la prestación de los servicios públicos, con el objeto de diferenciar el personal laboral del funcionario.

Muy tarde nos llega esta delimitación, sobre todo si tenemos en cuenta la situación de tantas y tantas corporaciones locales donde el personal laboral es mayoritario.

- **Reconsideración del personal eventual**, de modo que se concilie el carácter discrecional del nombramiento con el cumplimiento de ciertos requisitos de experiencia y capacitación profesional, así como homologación del número de eventuales en unidades equiparables.

Como propuesta parece bien encaminada, otra cosa es ver en qué termina, teniendo en cuenta que se trata de un espacio clientelar para el equipo político de turno. Aquí la transparencia sobre el objeto del asesoramiento, currículum de la persona y retribuciones resultan fundamentales.

- Diseño de herramientas de **medición de cargas de trabajo** que faciliten la asignación eficiente de recursos humanos.

¿Pero de qué herramientas se está hablando?, porque esta clase de herramientas hace años que existen y funcionan en el sector privado. El problema es su aplicación y aprovechamiento, incluso en el caso de los nuevos sistemas de control del tiempo dedicado al trabajo con medios informáticos.

- El establecimiento con carácter general de **mecanismos para la evaluación del desempeño**;
- Clarificar la tipología de **funciones externalizables**.
- Articulación de mayores mecanismos de movilidad interna y movilidad interadministrativa para un uso lo más eficiente posible de los recursos de los que dispone cada Administración, incluida la creación de una base de personal disponible para necesidades coyunturales.
- Generalizar el empleo de sistemas que permitan **medir la carga de trabajo en las unidades administrativas**, calcular el tiempo medio de tramitación de los expedientes, evaluar la productividad de cada unidad y compararla con las homogéneas.

Parece interesante orientar sobre las funciones externalizables, aún mejor, si se acompañan de recomendaciones para su seguimiento y control. También es razonable facilitar un aprovechamiento más flexible de los recursos humanos. Y, de nuevo, insiste en la medición de las cargas de trabajo, tomando como referencia los tiempos de tramitación de los expedientes, para lo cual habrá que tener en consideración los procedimientos y los recursos disponibles en cada caso. En Gran Bretaña y Estados Unidos, hace años que realizan comparaciones públicas sobre el coste de los servicios de las administraciones públicas. Habrá que ver cómo se plantea el tema en España.

- Introducir en la **metodología de elaboración de los presupuestos de los capítulos 2 y 6** medidas para potenciar que aquellas actividades de naturaleza homogénea que gestionan los diferentes Departamentos se presupuesten con los estándares más eficientes que se deduzcan, bien de las mejoras prácticas

observadas o de un análisis teórico que optimice la obtención de valor por los recursos económicos utilizados.

Inicialmente cabría pensar en una introducción del llamado “Presupuesto Base Cero” en nuestras administraciones, pero no es el caso. Se trata tomar como referencia estándares de gestión óptimos, que no sabemos ni el cómo ni el quién procederá a su identificación.

- **Factura electrónica.** Agilizar los procedimientos de pago al proveedor mediante el uso de la factura electrónica en el sector público y también en el sector privado, profundizando en las iniciativas europeas en este sentido. Se creará un punto general de entrada de facturas electrónicas para que los proveedores puedan presentarlas y se tramiten electrónicamente.

¿Se está hablando de crear un registro central para toda España de facturas electrónicas? ¿Y por qué no el mismo registro para las quejas y reclamaciones de los ciudadanos o para sus peticiones de licencias de actividades, o de ...? ¡Qué barbaridad!

- **Gestión de servicios y medios comunes.** Consolidación de infraestructuras y servicios comunes en TIC se pretende hacer una utilización más eficiente de los recursos tecnológicos. Medidas relativas a la identificación de la totalidad de los inmuebles de la AGE, la reducción del gasto en los arrendamientos, la optimización de la ocupación de espacios, el incremento de ingresos públicos y la construcción de equipamientos autofinanciables a corto plazo. Concretamente, se pone en marcha el **Programa para la Puesta en Valor de los Activos Inmobiliarios del Estado**, que recoge los planes de enajenación de inmuebles correspondientes a los principales centros gestores de patrimonio del ámbito estatal. Se integran en este documento 15.135 inmuebles enajenables. También se propone una reducción del 20% del importe de los arrendamientos en dos años.

La gestión y aprovechamiento del patrimonio inmobiliario es una condición imprescindible para una buena gestión de los activos de cualquier administración pública. Es seguro que se trata de un nicho en el que hay un campo de mejora importante. Otra cosa es el mal momento del mercado para la venta de inmuebles.

- Mejora tales como la centralización del pago de nóminas y de las cuentas de tesorería, la mejora de los mecanismos de recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, una mejor adaptación del calendario de ingresos al de pagos de la AGE y la mejora de la gestión de los saldos tesoreros.

- **Contratación.** Establecimiento de una dirección centralizada, la reducción del número de órganos de contratación y la homogeneización de los niveles de calidad.
- **Notificaciones.** Extender gradualmente la notificación electrónica en todos los centros de la AGE, utilizando al efecto la Dirección Electrónica habilitada o la red electrónica de los centros para las notificaciones por correspondencia.
- **Imprentas.** Racionalización de estos servicios, que se adoptarían en un primer momento a nivel departamental mediante la identificación de sus necesidades, capacidades y costes y procediendo a la supresión de todos aquellos medios obsoletos o innecesarios, potenciando el empleo de las grandes imprentas de la AGE, especialmente la del BOE.
- **Racionalizar las duplicidades en medios aéreos y marítimos.**
- **Reforma de la Ley de Subvenciones.** Transparencia y el establecimiento de límites a la financiación pública de ciertas modalidades de gasto privado. La eliminación de duplicidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la interconexión automática de las diferentes bases autonómicas o locales con la Base de Datos Nacional de Subvenciones, etc.

Se apuntan un diferente conjunto de interesantes medidas para la AGE, y en algún caso para las CCAA, cuya aplicación no es fácil y requiere la puesta en marcha de una serie de proyectos que tardarán en producir efectos tangibles. A modo de ejemplo, vamos a ver el tiempo que se tarda en tener resultados en cuanto a la centralización del pago de nóminas, la contratación o la racionalización de las Imprentas.

5. ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y DE LAS EMPRESAS.

- **La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado**, analizada en el plenario de la CORA, persigue la simplificación de las trabas administrativas para el acceso y ejercicio de las actividades económicas en las diferentes Comunidades Autónomas y la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional.
- En la **Ley de Apoyo al Emprendedor** y su Internacionalización, entre otras propuestas, se aumenta el umbral límite de superficie útil de exposición y venta al público, para la supresión de licencias municipales, de 300 (Real Decreto-ley

19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios) a 500 metros cuadrados.

No vamos a cuestionar la necesidad de ambas Leyes, siempre y cuando tengan en cuenta la situación actual y formulen propuestas razonables y viables en todos los casos.

- **Codificación del derecho.** Impulsar cuanto antes, en el ámbito de la AGE, la elaboración de textos refundidos sobre las citadas materias, para lo que se considera necesaria la aprobación de una ley ordinaria que habilite al Gobierno para la elaboración de los correspondientes textos.

Ante esta legislación motorizada, queda corto hablar de textos refundidos –que siempre son un avance–, sino que es preciso abordar auténticos proyectos de racionalización normativa, al objeto de simplificar y reducir el vigente caudal de normas repetidas, a la vez que se ha de procurar eliminar trabas y dificultades que se han venido acumulando con el tiempo. También a este respecto hay que seguir los ejemplos de otros países que han sabido reducir por materias (Turismo, Agricultura, etc.) su volumen en porcentajes espectaculares. Esto sí que requiere un esfuerzo urgente.

- **Deudas con los proveedores.** Todas las Administraciones tendrán un plan de tesorería que incluya información relativa a la previsión de pagos a proveedores y que garantice el cumplimiento del PMP.

En este caso, el tema no es tener el plan, sino la disponibilidad de los recursos para su cumplimiento.

- Elaborar un **Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE**, al que deberá ajustarse cada Ministerio para presentar proyectos de reducción de cargas, con especial incidencia en la medición de los tiempos de tramitación de los procedimientos.
- **Simplificación de los procedimientos medioambientales** (gestión del dominio público hidráulico, la gestión del dominio público marítimo-terrestre, la autorización ambiental integrada, la gestión de residuos, los procedimientos de evaluación ambiental y la responsabilidad ambiental).
- **Ventanilla única aduanera**

En cuanto a la reducción de cargas administrativas, una cosa es el potencial de ahorro que supone la tramitación informática de un procedimiento en relación

con su tramitación manual y otra bien distinta es su ahorro real a partir del uso que hacen los ciudadanos. En cualquier caso, la música de las propuestas suena bien y aun estará mejor si se llevan a cabo.

- **Impulso de la administración electrónica.** Registro Electrónico de Apoderamientos (REA), Tablón Edictal Único de las Administraciones Públicas. Impulso del sistema de subastas electrónicas. Edición de documentos sanitarios, Cita previa, etc.
- **Apoyo a las empresas y a la inversión:**
 - Publicación de todas las licitaciones tanto del Sector Público Estatal como las de las Comunidades Autónomas en una Plataforma única de Contratación del Sector Público.
 - Participación de las Oficinas consulares en la obtención del número de identificación fiscal (NIF) y certificado electrónico por los no residentes.
 - Simplificación administrativa en la contratación pública.
 - Simplificación de los trámites administrativos para la apertura de una empresa. Reducción de tiempos y costes en la creación de empresas.
 - Investigación, innovación y desarrollo. la simplificación de la evaluación científico-técnica de proyectos y otras ayudas de fomento de la investigación
- **Atención al ciudadano:**
 - Punto de Acceso General. Una de las iniciativas más importantes de la CORA es establecer un auténtico punto de acceso general como portal de entrada del ciudadano a las Administraciones Públicas y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de la Administración y la realización de trámites y servicios más relevantes.
 - Extensión del servicio de teléfono 060 a todas las Administraciones Públicas, centralizando los números de teléfono de atención al ciudadano 901, 902 y geográficos de los diferentes departamentos y organismos en la plataforma de telefonía «en la nube» de la red 060.
 - Desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social.
 - Visibilidad de la oferta de trabajo. El establecimiento de un único Portal de Internet en el que figuren todas las ofertas de empleo
 - Informatización de la Oficina electrónica de información y asistencia a víctimas del terrorismo. Se permitirá a las víctimas del terrorismo un acceso privado al estado de su procedimiento.
 - Establecimiento del «BOE a la carta».

Estamos ante un repertorio interesante de medidas, sobre las cuales sobrevuela una línea de pensamiento común: el establecimiento de Portales, Puntos, Tablones, Registros, centralizados o de ámbito estatal. Cualquiera podría inferir que son propuestas elaboradas por personas que analizan la realidad desde una visión centralista de la realidad. Sea como sea, ello no quita que determinadas medidas deban ser tomadas en consideración.

6. RESULTADOS DE LA REFORMA.

El conjunto de todas las medidas descritas en los apartados anteriores representan la reforma estructural de las Administraciones Públicas abordada por el Gobierno de la Nación desde el inicio de la legislatura, y supondrá que, acumuladamente, en los cuatro años de gobierno, el sector público habrá dejado de gastar 37.620 millones de euros. Al final de este periodo, con la total implantación de las reformas, las Administraciones estarán ahorrando 17.534 millones de euros anuales con respecto a lo gastado en 2011. Las medidas de racionalización administrativa, supresión de organismos y estructuras, eliminación de duplicidades y mejora de la gestión de medios y servicios recogidas en el informe de la CORA comporta unos ahorros acumulados totales de 6.440 millones de euros en los tres años de su implantación para las Administraciones Públicas, a los que se sumarían los generados por las medidas ya cuantificadas en materia de empleo público. Y, cuando se produzca la total efectividad de las reformas, unos ahorros para ciudadanos y empresas de 16.295 millones de euros.

A modo de conclusiones:

Tal como ya avanzamos en relación con la reforma de la administración local, las cifras de ahorro, son una simple quimera, con la que no debería engañarse a nadie y menos al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, siempre deseoso de ofrecer buenas perspectivas a los ciudadanos. Vamos a ver, los únicos ahorros seguros de este conjunto de medidas son los que se puedan obtener de la reducción de costes en materia de personal, la reducción en materia de alquileres, la venta de patrimonio a los actuales precios de mercado y algunos gastos en capítulo II de los organismos que se suprimen y, en menor medida, si se integran con otros. Lo demás son mejoras bien intencionadas cuya implantación supondrá, de momento, más gasto, aunque siempre cabe decir que se trata de gastar para ahorrar.

Para terminar, debemos decir que hemos echado de menos algunos temas de gran importancia:

- No se plantea una reforma en profundidad del Estatuto Básico del Empleado Público, más allá de algunos cambios puntuales (delimitación de funcionarios y laborales, movilidad,...)
- El modelo organizativo general de la administración del gobierno central no se aborda, de tal suerte que la constitución de agencias, en tanto que unidades responsables de sus recursos y resultados, queda para mejor ocasión. Por eso mismo, los contratos programa limitan su aplicación a los organismos autónomos del gobierno central, equívocamente bautizados en su día como agencias.
- De igual manera, ya nadie parece acordarse de los directivos públicos profesionales, que son en otros países la garantía de un nuevo modelo de administración pública, más eficaz y eficiente.
- Tanto incidir en la sin duda necesaria reducción de la maraña de organismos descentralizados de las Administraciones Públicas, no debería hacernos olvidar que hay algunos que cumplen muy bien con su cometido, a pesar de que la normativa actual no delimita con claridad cuando procede aplicar uno u otro modo o forma de gestión.

En resumen, parece ser que la CORE ha llegado a la conclusión, de que la centralización de servicios y sistemas de información tiene que producir economías de escala, sin poner en cuestión el actual sistema de las autonomías. No obstante y en positivo, hay que reconocer que de la suma de pequeños cambios cuantitativos, si son acertados, pueden dar lugar a un cambio cualitativo importante o, por lo menos, esta parece ser la intención de los autores del informe y del Gobierno que lo avala.



Revista digital CEMCI
Número 20: julio a septiembre de 2013



LA COTIZACIÓN ACREDITADA: SUS EFECTOS EN ORDEN AL DERECHO Y CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES. NOVEDADES LEGISLATIVAS

Juan Antonio MALDONADO MOLINA

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Periodo mínimo de cotización.
 - 2.1. Las cotizaciones efectivamente realizadas.
 - 2.1.1. Cómputo de días.
 - 2.1.2. El período de carencia en el trabajo a tiempo parcial.
 - 2.2. Novedades en las situaciones asimiladas a periodo cotizado en orden al periodo mínimo cotizado.
 - 2.2.1. Concepto y clasificación.
 - 2.2.2. Excedencia para cuidado de hijo o familiar.
 - 2.2.3. Parto
 - 2.2.4. Servicio militar o prestación social sustitutoria.
3. Contenido de las prestaciones. La cuantía.
 - 3.1. Base reguladora de la jubilación.
 - 3.1.1. La nueva base reguladora.
 - 3.1.2. La reforma de la integración de lagunas de cotización
 - 3.2. Porcentaje de jubilación.
 - 3.2.1. El nuevo porcentaje.
 - 3.2.2. Cálculo de porcentaje en los trabajos a tiempo parcial.
 - 3.3. Interrupciones de la actividad laboral por parto o adopción/acogimiento.
4. Periodo cotizado y edad de jubilación.

1. INTRODUCCIÓN

Las continuas reformas “racionalizadoras”¹ que desde hace treinta años vienen incidiendo en la Seguridad Social, y con las que trata de adaptarse la protección social a la situación económica², han hecho que hablar de Seguridad Social sea hablar de su

¹Vid. PERRIN, G., «Racionalización y humanización, dos objetivos prioritarios para la reforma de la Seguridad Social», *PEE*, núm. 12-13, 1982, págs. 481 y ss.

²RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., «La Seguridad Social ante la crisis económica», *PEE*, núm. 12-13, 1982, pág. 140.

permanente reforma, hasta el punto de afirmarse que la Historia de la Seguridad Social es la Historia de sus Reformas³.

Pero los cambios que estamos viviendo actualmente -materializadas legislativamente desde 2011- siguiendo las pautas marcadas por la Comisión Europea⁴, exceden de lo que podría catalogarse bajo el calificativo de reformas racionalizadoras, y pasan a ser reformas “regresivas”. El principal argumento ahora es la adaptación a la evolución demográfica, que aparece como un problema (cuando puede ser una oportunidad y en todo caso es un éxito social) incompatible con el sistema de protección social. Frente a los conocidos inconvenientes que el modelo actual tiene ante el envejecimiento de la población (la insostenible ratio activos/pasivos), no se plantean modelos alternativos en los que la financiación del Sistema no se limite a gravar el empleo, y que desvinculen la viabilidad del sistema de la evolución demográfica en lo referente al porcentaje de población activa. En las palabras proféticas del Maestro Vida Soria, “nadie se preocupa de arbitrar una fórmula sustitutiva y actualizada de la función que la Seguridad Social consiguió durante sus existencia”, y la nueva fórmula (la regresiva), “nos va a hacer retroceder unas cuantas decenas de años, en un aspecto singular de nuestra cultura europea, como es el de la solidaridad social”⁵.

Se olvida de reformas que introduzcan nuevas vías de financiación, sino meras actuaciones sobre las variables que determinan la intensidad protectora en función del estado de cuentas de la Seguridad Social. La financiación de la Seguridad Social profesional seguirá gravitando sobre el empleo. En este punto, las reformas “racionalizadoras” adolecen de falta de imaginación, actitud conservadora y poco valiente, frente a *modelos alternativos* de financiación⁶, sobradamente conocidos en el

³VIDA SORIA, J., «Artículo 41. Seguridad Social», en ALZAGA VILLAAMIL, Comentarios a la Constitución Española de 1978, ERDERSA, 1996, pág. 119.

⁴Entre otros Documentos, véase la Comunicación de la Comisión. Libro Verde «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones», de 2005, en la que se hace evidente que la Unión asume como inevitable el envejecimiento, sin que las políticas familiares puedan ser capaces de relanzar la natalidad a los niveles requeridos, y sin que la inmigración extraeuropea puede solventar el tema. La sociedad europea será una sociedad de ancianos, por lo que la única solución es que sean ancianos productivos.

⁵VIDA SORIA, J., «¿Qué fue eso de la Seguridad social?», *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2001.

⁶Los modelos alternativos existentes son diversos, siendo los comúnmente más señalados la sustitución de las cotizaciones profesionales por Impuestos Directos, la sustitución de la cuota empresarial por Impuestos Indirectos (IVA), financiación por afectación de recursos fiscales específicos (recargos en la imposición del juego, tabaco, alcohol, vehículo, etc.) y el establecimiento de cuotas sobre la base del valor añadido, sobre el grado de mecanización (tasa de amortización), o sobre el índice de consumo de energía por las empresas. Todos tienen en común evitar los efectos negativos de las cotizaciones, que gravan especialmente a las empresas que más mano de obra emplean, empresas que no siempre son las que disponen de unos mayores recursos, y en general a la población activa (población que está en continua disminución). Estas vías alternativas tienen, evidentemente, sus inconvenientes, puestos de relieve en los distintos estudios que han abordado el tema. La elección de qué modelo sea el más adecuado es una cuestión que debe quedar en el ámbito de las decisiones políticas, sopesando los intereses en juego y el coste (social y económico) de la opción.

plano teórico⁷, que se caracterizan por no penalizar el factor trabajo⁸. Las ventajas de estas vías alternativas de financiación no se limitan a no gravar el empleo, sino que desvinculan la viabilidad del sistema de la evolución demográfica en lo referente al porcentaje de población activa (aunque inevitablemente sea un tema importante respecto al envejecimiento de la población, ya que los gastos aumentarán sea cual sea la fuente de financiación). El equilibrio financiero será el único principio común de toda reforma.

Con esta lógica regresiva, el principio de contributividad se refuerza, de modo que aumenta el peso que la carrera cotizada tiene en orden al acceso a una prestación (bien porque se incremente el período de carencia, cosa que ocurrió en nuestro país con la Ley 40/2007, que eliminó la teoría de los días-cuota; bien porque la edad de acceso a la jubilación se condicione a determinado período cotizado), o en orden a la cuantía de la misma (ampliación de la base reguladora y del porcentaje de la jubilación, como ha ocurrido con la Ley 27/2011). Pero incluso el reforzamiento del principio de contributividad parece quedarse corto, y se opta por supeditar directamente el importe

⁷Sobre las nuevas fórmulas de financiación, véase la excelente recopilación realizada por VELARDE FUERTES en la obra, *La financiación de la Seguridad Social. Los modelos alternativos y su crítica*, IESSS, Madrid, 1980, en especial, los estudios de J. MATELJAN, “Formas alternativas de financiación de la Seguridad Social”, págs. 15-55, y H. DELEEK, “Un modo distinto de financiar la Seguridad Social: la cotización sobre el valor añadido”, págs. 83-92. Véase igualmente DURÁN HERAS, A. y GONZALO GONZÁLEZ, B., “Alternativas para la reforma financiera de la Seguridad Social”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 7, 1980, págs. 57-73; BANACLOCHE, J., “IVA, salarios y Seguridad Social”, *RSS*, núm. 18, 1983, págs. 41 y ss.; MARTÍNEZ GENIQUE, A., “Financiación de la cuota patronal de la Seguridad Social a través del IVA”, *HPE*, núm. 62, 1980, págs. 313-318; GAVILANES, E. y PRIETO, J.J., “El Impuesto sobre el Valor Añadido y la Seguridad Social”, *RSS*, núm. 18, 1983; LHUGUENOT, M., “Un changement difficile et nécessaire: la Sécurité Sociale reinventer”, *DS*, núm. 12, 1981, págs. 792 y ss.; LAURENT, A., “La financiación de la Seguridad Social en Europa”, en *La Financiación de la Seguridad Social. Documentos y Estudios*, Fundación F. Ebert, núm. 26, 1982, págs. 157-178; AA.VV., *Introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido en España*, IEF, Madrid, 1982; STERDYNIK, H. y VILLA, H., “Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales des employeurs?”, *Observation et diagnostic économique*, núm. 6, 1984, págs. 14 y ss.; GONZÁLEZ RABANAL, M. C., “A propósito de la causa de la Seguridad Social y sus alternativas financieras”, *Moneda y Crédito*, núm. 175, 1985, págs. 5 y ss.; JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, A., “Los problemas futuros de la financiación de la Seguridad Social”, *Rev. Treball*, núm. Extra, junio 1987, en especial págs. 135 a 141; del mismo, “La financiación de la Seguridad Social. Problemas y alternativas”, *Rev. Treball*, núm. 24, 1994; McLURE, C.E., “El IVA frente al impuesto sobre la nómina”, en LÓPEZ GARCÍA, M.A. (Coord.), *La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, MTSS, Madrid, 1987, págs. 301-338; BENELBAS, L., SASTRE, L. y TAGUAS, D., “Efecto sobre la demanda de empleo de la sustitución de cuotas empresariales a la Seguridad Social por IVA”, *ICE*, núm. 647, 1987, págs. 7-23; SERVEN, L., *La sustitución de cotizaciones sociales por IVA: una evaluación*, Documento de Trabajo FEDEA, núm. 6, 1988; COSTAS I TERRONES, J.L., “La reforma de la financiación de la Seguridad Social española”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 1, 1990; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.; MARTÍNEZ BARROSO, M. R.; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “La reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social: a modo de índice de la situación actual del Estado del Bienestar” (I y II), *REDT*, núms. 74 (1995) y 75 (1996), en especial la II parte (págs. 39-75 del núm. 75).

⁸Cfr. PALMER, E., “Formas de financiación de la Seguridad Social en un contexto de disminución del total de las cotizaciones”, *Estudios de la Seguridad Social*, núm. 82, 1997, págs. 22-50, donde se ofrece una visión de conjunto de las medidas adoptadas por los gobiernos al respecto.

de las futuras prestaciones a la evolución demográfica, introduciendo el llamado factor de sostenibilidad.

El factor de sostenibilidad, recogido en la disposición adicional quincuagésima novena de la LGSS, no solo determinará un posible incremento de la edad de jubilación a partir del año 2027, sino que podrá determinar modificaciones en la determinación inicial de la cuantía de las pensiones causadas a partir de 2019⁹. Supone un cambio sustancial en el régimen jurídico, que además atenta a la seguridad jurídica base en un mecanismo de protección de riesgos futuros como es la Seguridad Social, que en esta materia deja de ser segura. En efecto, se introduce una fórmula matemática compleja (un polinomio), que será de aplicación a las pensiones causadas a partir de 2019. Y se aplicarán solo una vez por pensionista: cuando se calcule la pensión inicial. Explicar en su totalidad la fórmula es algo que no solo excedería un trabajo de este tipo, sino que posiblemente genere más confusión al lector. Por eso considero preferible sintetizar en dos puntos el mecanismo:

- Se calculará cuánto ha aumentado la esperanza de vida a los 67 años en un determinado período quinquenal (en 2019, la variación de la esperanza de vida entre 2012 y 2017; en 2024, la variación entre 2017 y 2022; y así sucesivamente).
- Ese porcentaje se aplica sobre la cuantía que le correspondería normalmente al trabajador, al entender que el importe que resulta de aplicar las reglas legales corresponde a una situación demográfica determinada, y si ésta varía, corresponde variar el cálculo inicialmente previsto.

Obviando las ciencias matemáticas y quedándonos en las ciencias jurídicas, podría aducirse que se está aplicando la doctrina “rebus sic stantibus”, de modo que si las circunstancias concurrentes cuando el sujeto realiza sus contribuciones al sistema sufren una alteración sustancial, puede dar lugar a una modificación. Sin embargo, esta teoría es difícil de aplicar al caso, ya que:

- la variación de la esperanza de vida en un lustro difícilmente tendrá unas dimensiones que permita hablar de alteración sustancial

⁹El 13 de septiembre de 2013, el Gobierno presenta el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. En él se plantean dos cuestiones: la aplicación del factor de sostenibilidad a la cuantía de las pensiones; y los criterios para la revalorización. La Exposición de Motivos del Anteproyecto indica que no se trata de una “medida cualitativamente distinta a las medidas reformadoras llevadas a cabo con anterioridad, por cuanto lo que se implanta no es un cambio concreto en el régimen jurídico de las pensiones, sino un instrumento de reequilibrio o de ajuste automático de las mismas, en función de la evolución de la esperanza de vida”. Por ello, no se modifican ni la base reguladora ni el porcentaje. Pero el “instrumento de reequilibrio” no puede afirmarse que vaya a formar parte del régimen jurídico de la pensión, en tanto que está regulado, obviamente.

- esta variación corresponde a la esperanza de vida a los 67 años, de forma que tampoco hay certeza que sea finalmente así, es una merca estimación en base a una ciencia tan poco exacta como la demografía.
- el sistema financiero de reparto hace que realmente no haya un vínculo contractual que haga exigible lucrar un determinado importe. Este derecho viene por otro lado, por el derecho a la seguridad social consagrado constitucionalmente, y es que sin seguridad jurídica no hay seguridad social, y el que el importe a percibir pueda variar según los cálculos quinquenales hechos por el Ministerio no aporta mucha seguridad (social) al asegurado.

Partiendo de estas premisas, y pasando de una perspectiva política-jurídica a la técnica-jurídico, la realidad es que en nuestro Sistema de Seguridad Social ha tenido lugar un notable incremento del principio de contributividad, aumentando el peso la vida laboral que acredite el sujeto, ya que no solo determinará la cuantía, sino que la edad de jubilación (tanto la ordinaria como las anticipadas) vendrán determinadas por el período cotizado que acredite.

Pero además se han producido importantes cambios en el cómputo de la vida laboral cotizada, de modo que en un contexto como el actual adquiere una mayor relevancia conocer cómo se computa la carrera de seguro de un trabajador. Estas modificaciones versan sobre el cómputo del período cotizado en general (pasando a un cómputo diario), la vida laboral de los trabajadores a tiempo parcial, y las reglas de determinación de la cuantía (base reguladora –aumentando el período a considerar para la jubilación, y con nuevas reglas restrictivas en la integración de lagunas).

2. PERÍODO MÍNIMO DE COTIZACIÓN

El artículo 124 LGSS, al enunciar las condiciones generales del derecho a las prestaciones del nivel contributivo, viene a establecer dos grandes requisitos: la afiliación y el alta, por un lado, es decir, el aseguramiento; y el cumplimiento de determinados períodos de cotización, cuando se prevea. Junto a ellos, hay que incluir un tercero, previsto en la Disposición Adicional 39 LGSS (introducida por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre), consistente en estar al corriente en el pago de las cuotas, aunque este requisito solo es exigible en caso de trabajadores que sean responsables del ingreso de cotizaciones. No obstante, en tales casos la Administración aplica el mecanismo de “invitación al pago”, momento en el que el sujeto puede regularizar su situación¹⁰.

¹⁰Hay que advertir que el núm. 6 de la Disposición final séptima de la Ley 27/2011 (con efectos desde el 1 de enero de 2013), matizó esta regla, añadiendo que si se le ha considerado al corriente en el pago de las cotizaciones en virtud de un aplazamiento en el pago de las cuotas adeudadas, pero posteriormente incumpliera los plazos o condiciones de dicho aplazamiento, perderá la consideración de hallarse al corriente en el pago y, en consecuencia, se procederá a la suspensión inmediata de la prestación reconocida que estuviere percibiendo, la cual solamente podrá ser rehabilitada una vez que haya saldado la deuda con la Seguridad Social en su totalidad.

De los dos grandes requisitos generales exigidos (alta y cotización), el que actualmente reviste un mayor interés es el de la acreditación de períodos de ocupación cotizada, teniendo una triple incidencia: concesión, cuantía de las prestaciones, y la duración de la prestación por desempleo (única del sistema que pone en relación su duración con el período de ocupación cotizada)¹¹.

Como se sabe, es condición común del derecho a las prestaciones que no derivan de contingencias profesionales ni accidente (y en determinados casos también por accidente no laboral¹²) la exigencia del cumplimiento de un período mínimo de cotización, que viene a actuar como mecanismo de seguridad económica del Sistema, garantizando además que en el nivel contributivo quienes reciban cobertura sean aquellos que verdaderamente han contribuido mediante su esfuerzo al sostenimiento de las arcas de la Seguridad Social.

La cuantificación del período de carencia difiere según cada prestación, siendo por lo general más elevado en las pensiones que en los subsidios, y destacando de ellas la pensión de jubilación, que al ser una prestación central en el equilibrio financiero del sistema exige un alto período mínimo de cotización. También es amplia la carencia exigida cuando el sujeto se encuentra en situación de no alta y pese a ello puede acceder a una prestación, tratando de equilibrar la dispensa de uno de los requisitos básicos (el alta) con el incremento del otro (la cotización previa). Pero en este punto lo que nos interesa no es hacer una exposición de los distintos períodos mínimos requeridos para cada prestación, sino reflejar los cambios que se han producido en el cómputo de la vida laboral cotizada.

2.1. Las cotizaciones efectivamente realizadas

Para el cumplimiento de el requisito de carencia (en general) hay que estar a las cotizaciones reunidas por el solicitante, para lo que serán de aplicación las reglas generales derivadas del artículo 124 LGSS, y las específicas previstas en las respectivas normas reguladoras de cada prestación. A tal efecto, el número 2 del artículo 124 precisa que en aquellas prestaciones cuya concesión esté subordinada al cumplimiento de determinados períodos de cotización, solamente serán computables, bien las cotizaciones efectivamente realizadas, bien las expresamente asimiladas a ellas.

En consecuencia, en el cómputo del período de carencia se deben diferenciar dos cuestiones: cómputo de cotizaciones efectivamente realizadas al Sistema; y períodos

¹¹MALDONADO MOLINA, J.A., *Los períodos de cotización. Acceso y cálculo de las prestaciones*, Comares, 2002, pág. 3.

¹²En caso de accidente no laboral también es exigible un período de carencia si se trata de un sujeto que no estaba en alta en el momento del hecho causante. Así lo disponen los artículos 138.3 LGSS y 4.3 RD 1799/1985 para las pensiones de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez; y los artículos 174.1, 175.1 y 176.1 LGSS para las pensiones de viudedad, orfandad y prestaciones en favor de familiares, respectivamente.

asimilados a tiempo cotizado. Pues bien, tanto unas como las otras reglas han sufrido modificaciones últimamente.

Con carácter general dispone el art. 124 LGSS que solamente serán computables las cotizaciones efectivamente realizadas. De este modo, se tienen en cuenta las cotizaciones efectuadas, tanto si hay actividad como si no, como es el caso del Convenio Especial de la Seguridad Social, IT o maternidad. También se incluyen las que deban realizarse por salarios dejados de percibir como consecuencia de despido nulo o improcedente si se optó por la readmisión¹³.

2.1.1. Cómputo en días

Para el acceso a las pensiones (y para su cuantía), el único módulo temporal de cómputo es el día. Por tanto, para la jubilación no se requieren 15 años, sino 5.475 días. Esta regla se ha incorporado a nuestro Ordenamiento con la Ley 27/2011, de 1 de agosto¹⁴, que ha introducido una nueva disposición adicional 61 LGSS, en la que se indica:

“Para el acceso a las pensiones de la Seguridad Social, así como para la determinación de la cuantía de las mismas, los plazos señalados en la presente Ley en años, semestres, trimestres o meses, serán objeto de adecuación a días, mediante las correspondientes equivalencias”

No obstante, para la pensión de jubilación se han fijado unas reglas específicas por el RD 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011. Estas reglas tratan de “convertir” los días en meses y años, y ello porque si bien para el período de carencia el módulo empleado es el de los “días”, no siempre es así a otros efectos. No lo es, en primer lugar, para el período cotizado que determina la edad de jubilación aplicable (tanto ordinaria como anticipada), que se fija en “años y meses” (que irán modificándose conforme a las reglas transitorias previstas)¹⁵. Y en segundo lugar, tampoco es el módulo diario el empleado para calcular el porcentaje aplicable a la jubilación, que también a “años y meses”¹⁶.

¹³Téngase en cuenta que tras el RDL 3/2012, la obligación de abonar los salarios de tramitación solo subsiste en caso de despidos nulos o en los improcedentes si el empresario opta por la readmisión, o es el trabajador el que puede ejercer esa opción (tras el RDL 20/2012, si transcurren más de 90 días hábiles – antes eran 60- desde la presentación de la demanda hasta la Sentencia, los salarios de tramitación los abonará el Estado, y será por cargo del Estado el pago de las cuotas de los mismos)(art. 57 ET).

¹⁴Disposición final séptima, número 7, Ley 27/2011, cuya entrada en vigor ha tenido lugar el 1 de enero de 2013, conforme a las reglas recogidas en las Disposición final duodécima Ley 27/2011.

¹⁵Será de aplicación gradual (disp. transt 20 LGSG) desde 2013 hasta 2027, a razón de: a) para los 67 años: 1 mes por año; y desde 2013 a 2018; y 2 meses por año desde 2019 a 2027. b) para los 38 años y medio requeridos para los 65: 3 meses por año desde 2013 hasta 2027.

¹⁶Por ejemplo, 15 años y un mes equivale a un porcentaje del 50,21%.

Pues bien, la conversión de días a años y meses se hace del siguiente modo. El artículo 1 RD 1716/2012 indica que una vez acumulados todos los días computables, serán objeto de transformación a años y meses, con las siguientes reglas de equivalencia:

- el año adquiere el valor fijo de 365 días
- el mes adquiere el valor fijo de 30,41666 días¹⁷

Para el cómputo de los años y meses de cotización se tomarán años y meses completos, sin que se equiparen a un año o a un mes las fracciones de los mismos. Esta misma regla ya se aplicaba (y seguirá tras la reforma) en las jubilaciones anticipadas para el cómputo de los años cotizados a efectos de determinar el porcentaje de penalización, de modo que solo se tenían en cuenta los años completos, sin que se equiparase a un año la fracción del mismo. Ahora se adopta ese criterio pero para el cómputo de la carrera laboral.

Por ejemplo, una vida laboral de 12.327 días, para ver su equivalente en años y meses habría que hacer lo siguiente:

- Calculamos los años:
 - ❖ $12.237 / 365 = 33,52$
 - ❖ Depreciamos los decimales: 33 años cotizados (12.045 días)(33x365)
- Calculamos los meses:
 - ❖ $12.327 - 12.045 = 282$ días
 - ❖ $282 / 30,41666 = 9,27$
 - ❖ Depreciamos los decimales: 9 meses

Por tanto, 12.327 días equivalen a 33 años y 9 meses

Antes de esta reforma, y siguiendo con el mismo ejemplo para ver el impacto normativo de la nueva regla, 12.327 días equivalía (en el programa Autocalc de la Seguridad social) a 33,77, es decir, 33 años y el 77% de otro año, que eran 9 meses y 24 días. Es decir, antes de la reforma 12.327 días eran 33 años, 9 meses y 24 días cotizados. Tras la reforma, son 33 años y 9 meses.

2.1.2. El período de carencia en el trabajo a tiempo parcial

El cálculo de la vida laboral de los trabajadores a tiempo parcial ha sufrido una importante modificación tras el RD-L 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social,

¹⁷El Proyecto de Real Decreto, de 8 de noviembre de 2012, lo fijaba en 30,41667 días.

con una nueva regulación que trata de adecuarse a lo prescrito por la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Para entender las nuevas reglas en el cómputo del trabajo a tiempo parcial, hay que partir de la situación previa. En nuestro Ordenamiento, tales reglas se recogían en el RD 1131/2002¹⁸. Éstas eran las siguientes. Para el período de carencia de las prestaciones de jubilación, IP, muerte y supervivencia, IT y maternidad, la Disposición Adicional 7 LGSS y el RD 1131/2002 partían con carácter general del cómputo exclusivo de las horas trabajadas (ordinarias y complementarias)¹⁹. Partiendo de las horas trabajadas, a continuación se calcula su equivalencia en días teóricos de cotización. De este modo, la duración máxima legal de la jornada se divide por todos los días del año, de lo que resulta que 5 es el número de horas de trabajo que corresponde al día (incluyendo festivos). Se busca la proporcionalidad, al ponderar el número de horas que comprende un día laboral en relación con la totalidad de las horas hábiles de trabajo anuales²⁰. No obstante, para las prestaciones en las que los períodos mínimos de cotización son amplios (señaladamente, jubilación e IP), se atenúa esta exigencia con la aplicación en la determinación de los períodos de cotización acreditados, de un coeficiente multiplicador de 1,5 al número de días teóricos de cotización (artículo 3.2 RD 1131/2002), con lo que el número de días teóricos iniciales se verán aumentados en un 50%. La cifra así obtenida tiene un límite lógico, y es que «en ningún caso podrá computarse un número de días cotizados superiores al que correspondería de haberse realizado la prestación de servicios a tiempo completo» (Disposición Adicional 7 LGSS), ya que de lo contrario al “regalar” un 50% del período de carencia un trabajador a tiempo parcial (pero con una jornada próxima a tiempo completo), obtendría más fácilmente la pensión que otro con la jornada ordinaria. Si se trata de una prestación que exige un período de carencia cualificado, exceptuando las pensiones de jubilación e IP (es decir, muerte y supervivencia derivada de EC, IT por

¹⁸Que derogó el RD 144/1999, aunque acogiendo buena parte de las reglas previstas en el RD de 1999, de modo que en realidad la solución legislativa que venía aplicándose tiene su origen en el RD 144/1999. esta norma de 1999 trató de solventar un problema de constitucionalidad (aunque a la vista de la doctrina de 2013 no lo hizo), ya que el computar en orden al período de carencia solo las horas cotizadas, dejaba a las mujeres en una situación compleja, ya que estadísticamente las mujeres son mayoría en esta modalidad contractual. Y así lo declaró el TC en 2004 (STC 253/2004, de 22 de diciembre, cuya doctrina fue reiterada en SSTC 49/2005 y 50/2005, de 14 de marzo), declarando la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del art. 12.4 LET, según la redacción dada al mismo por el RD-ley 8/1997, de 16 de mayo, en cuanto establecía que para determinar los periodos de cotización de las prestaciones de Seguridad Social, incluida la de protección por desempleo, se computarán exclusivamente las horas trabajadas.

¹⁹Aunque por tales no hay que entender horas «efectivamente» trabajadas, ya que se asimilan los períodos de descanso y algunas situaciones asimiladas al alta con obligación de cotizar que sean consecuencia de una suspensión o extinción del contrato laboral a tiempo parcial (IT, maternidad y percepción del desempleo). Por el contrario, no computan las horas extraordinarias realizadas durante la vigencia de tales contratos.

²⁰A tal fin, disponía el artículo 3.1 RD 1131/2002, «el número de horas efectivamente trabajadas se dividirá por 5, equivalente diario del cómputo de mil ochocientas veintiséis horas anuales».

EC y maternidad), el lapso de tiempo dentro del cual deba acreditar el período cotizado «se incrementará en la misma proporción en que se reduzca la jornada habitual en la actividad correspondiente» (artículo 3.1,2 RD 1131/2002).

Pese a que el Gobierno español consideraba que nuestra legislación recoge medidas correctoras que tienen por objeto facilitar el acceso a la pensión de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial, cumpliendo lo previsto en la Directiva 79/7 en relación con las no discriminación de las mujeres, la STJUE de 22 de noviembre de 2012 estimó que una normativa como la española perjudica a los trabajadores a tiempo parcial que durante mucho tiempo han efectuado un trabajo a tiempo parcial reducido, puesto que, a causa del método empleado para calcular el período de cotización exigido para acceder a una pensión de jubilación, dicha normativa priva en la práctica a estos trabajadores de toda posibilidad de obtener tal pensión.

Y finalmente el Tribunal Constitucional, mediante Sentencia 61/2013, de 14 de marzo²¹, declaró inconstitucional y nula, la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima de la LGSS, que regulaba la Seguridad Social de los trabajadores a tiempo parcial, al considerarla contraria al artículo 14 CE, tanto por lesionar el derecho a la igualdad, como también, a la vista de su predominante incidencia sobre el empleo femenino, por provocar una discriminación indirecta por razón de sexo. El Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nula la referida regla, pero sin realizar ninguna aclaración sobre los efectos jurídicos de la misma.

Las nuevas reglas afectan al período de carencia y al porcentaje aplicable. Respecto de la primera, que es la que ahora nos ocupa, se indica lo siguiente: para acreditar los períodos de cotización necesarios para causar derecho a las prestaciones de jubilación, IP, muerte y supervivencia, IT, maternidad y paternidad, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Se tendrán en cuenta los distintos períodos durante los cuales el trabajador haya permanecido en alta con un contrato a tiempo parcial, cualquiera que sea la duración de la jornada realizada en cada uno de ellos.

A tal efecto, el coeficiente de parcialidad, que viene determinado por el porcentaje de la jornada realizada a tiempo parcial respecto de la jornada realizada por un trabajador a tiempo completo comparable, se aplicará sobre el período de alta con contrato a tiempo parcial, siendo el resultado el número de días que se considerarán efectivamente cotizados en cada período.

²¹A ella se añadieron posteriormente las sentencias 71/2013 y 72/2013, ambas de 8 de abril y 116/2013 y 117/2013, de 20 de mayo.

Al número de días que resulten se le sumarán, en su caso, los días cotizados a tiempo completo, siendo el resultado el total de días de cotización acreditados computables para el acceso a las prestaciones.

Es decir, el primer paso es calcular el número de días cotizados. Para ello, deben traducirse a días completos los períodos en los que ha trabajado por horas (y posteriormente sumarlos a los días en los que sí trabajó –en su caso- a jornada completa). Para ello deben diferenciarse las distintas etapas en las que ha trabajado a tiempo parcial, tomándose en cada una el coeficiente de parcialidad de cada contrato (el porcentaje de jornada en comparación con un trabajador a tiempo completo). Ese coeficiente de parcialidad se multiplica a los días naturales en los que estuvo en alta con esa jornada, y se obtiene un número de días cotizados (proporcional al período cotizado).

Con un ejemplo se ve más claramente la nueva regla:

Régimen	Períodos en alta	Días naturales en alta	Coeficiente de parcialidad	Días cotizados
RGSS	01-01-1998/31-12-2004	2557	100%	2557
RGSS	01-01-2005/31-09-2013	3195	50%	1598

b) Una vez determinado el número de días de cotización acreditados, se procederá a calcular el coeficiente global de parcialidad, siendo este el porcentaje que representa el número de días trabajados y acreditados como cotizados, de acuerdo con lo establecido en la letra a) anterior, sobre el total de días en alta a lo largo de toda la vida laboral del trabajador. En caso de tratarse de subsidio por incapacidad temporal, el cálculo del coeficiente global de parcialidad se realizará exclusivamente sobre los últimos cinco años. Si se trata del subsidio por maternidad y paternidad, el coeficiente global de parcialidad se calculará sobre los últimos siete años o, en su caso, sobre toda la vida laboral.

Por tanto, se trata de calcular el coeficiente de parcialidad promediado de toda su vida laboral (coeficiente global de parcialidad lo llama la ley), para lo cual se aplica una simple regla de tres: el porcentaje que suponen los días cotizados respecto de los días naturales en alta. Siguiendo con el ejemplo anterior:

Régimen	Períodos en alta	Días naturales en alta	Coeficiente de parcialidad	Días cotizados
RGSS	01-01-1998/31-12-2004	2557	100%	2557
RGSS	01-01-2005/31-09-2013	3195	50%	1598
TOTAL		5752	72,23%	4155

c) El período mínimo de cotización exigido a los trabajadores a tiempo parcial para cada una de las prestaciones económicas que lo tengan establecido, será el resultado de aplicar al período regulado con carácter general el coeficiente global de parcialidad a que se refiere la letra b).

En los supuestos en que, a efectos del acceso a la correspondiente prestación económica, se exija que parte o la totalidad del período mínimo de cotización exigido esté comprendido en un plazo de tiempo determinado, el coeficiente global de parcialidad se aplicará para fijar el período de cotización exigible. El espacio temporal en el que habrá de estar comprendido el período exigible será, en todo caso, el establecido con carácter general para la respectiva prestación.

Es decir, la virtualidad de la norma consiste en que no se calcula la vida cotizada a tiempo parcial traduciéndola en tiempo completo, para usar posteriormente esa cifra para acreditar los períodos de carencia, sino que son éstos (tanto los períodos de carencia genéricos como específicos) los que se adecuan al coeficiente global de parcialidad que tenga el trabajador.

Por tanto, en el ejemplo que hemos seguido, de cara a la jubilación el período de carencia exigido no será 5475 días (con 730 días -esto es, dos años-, dentro de los últimos quince años), sino do de los cuales deben estar comprendidos en los últimos quince, sino el 72,23% de dicha cifra: 3954 días el período de carencia genérico, y 528 días dentro de los últimos quince años como carencia específica.

En consecuencia, con la nueva normativa tendría derecho a la prestación (acredita 4155, y a él se le exigen 3954, no los 5475 ordinarios). Obviamente, la base reguladora se calculará tomando en cuenta las bases cotizadas en proporción a la jornada (ahí no hay cambios respecto de la situación precedente), aunque respecto del porcentaje sí hay modificaciones que analizaremos en el apartado correspondiente a la cuantía.

¿Qué hubiera sucedido aplicando la normativa anterior al RDL 11/2013? En ese caso, las reglas habrían sido las siguientes:

Régimen	Períodos en alta	Días naturales en alta	Coeficiente de parcialidad	Días cotizados
RGSS	01-01-1998/31-12-2004	2557	100%	1461

RGSS	01-01-2005/31-09-2013	3195	50%	2397 (sería la proporción de jornada –la mitad en este caso, multiplicado por 1,5, por tratarse de jubilación)
TOTAL		5752		3858

Es decir, no hubiera cumplido el período de carencia, y por tanto no hubiera causado la prestación. La nueva normativa le beneficia.

Esta regulación más beneficiosa también puede aplicarse a las prestaciones solicitadas y denegadas antes de la entrada en vigor (4 de agosto de 2013), tal y como establece la disposición transitoria primera RDL 11/2013. En este caso, En este supuesto, los interesados deberán formular de nuevo su solicitud y, si con arreglo a la nueva regulación, cumplen el período mínimo exigido. No obstante, los efectos económicos no se retrotraerán a la fecha del hecho causante, sino que tendrán una retroactividad máxima de tres meses desde la nueva solicitud, con el límite en todo caso de la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley

Excepcionalmente, todas aquellas prestaciones cuya solicitud se encuentre en trámite en la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, se registrarán por lo dispuesto en el mismo y su reconocimiento tendrá efectos desde el hecho causante de la respectiva prestación.

2.2. Novedades en las situaciones asimiladas a período cotizado en orden al período mínimo cotizado

2.2.1. Concepto y clasificación

Las asimilaciones a período cotizado son unas figuras poco extendidas en nuestro Sistema. El marco jurídico de estas figuras es difuso y disperso, sin que tengan una carta de naturaleza propia acorde a su papel en el esquema protector. A diferencia de las situaciones asimiladas a la de alta, no se recogen de una forma mínimamente sistematizada, sino diseminadas por el conjunto del Derecho de la Seguridad Social²².

Las situaciones asimiladas a período cotizado son más frecuentes respecto a la pensión de jubilación que para otras prestaciones del Sistema. Este predominio se torna en exclusividad respecto porcentaje aplicable a la base reguladora, ya que es la única prestación que condiciona el porcentaje a la carrera de seguro del trabajador.

²²MALDONADO MOLINA, J.A., *Los períodos de cotización. Acceso y cálculo de las prestaciones*, cit, pág. 7.

El estudio de tales figuras no es fácil, ya que exige al operador jurídico una auténtica labor de rastreo por todo el Derecho de la Seguridad Social. Su examen lo realizaremos diferenciando las asimilaciones en atención a sus efectos para los requisitos de carencia o para la determinación de la cuantía (base reguladora y porcentaje aplicable a la misma). Sintéticamente, pueden sistematizarse en tres categorías:

A. Situaciones asimiladas a cotizadas de cara al período de carencia²³:

B. Asimilaciones en orden a la base reguladora²⁴:

²³- Respecto de todas las prestaciones: cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes al Sistema de Seguridad Social (DTrans. Segunda núm. 1 LGSS) y los períodos de emigración.

- En orden a todas las prestaciones salvo el desempleo y jubilación: los días-cuota.
- En orden a IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad y paternidad: excedencia para cuidado de hijo o familiar (art. 180.1 y 2 LGSS); reducción de jornada por cuidado de hijo o familiar (art. 180.3 LGSS); maternidad o paternidad que subsista a extinción del contrato o percepción desempleo (art. 125.6 LGSS)
- En orden IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad y desempleo: suspensión del contrato por violencia de género (art. 45 y 48.6 ET; art. 21.2 y 5 LO 1/2004).
- En orden a IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad, paternidad, IT, riesgo embarazo y lactancia familiar: reducción de jornada por cuidado de hijo con enfermedad grave (art. 180.3 LGSS).
- En orden a las pensiones de IP; jubilación, y muerte-supervivencia: períodos de dedicación a la enseñanza del euskera (RD 788/2007, de 15 de junio); y períodos cotizados a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra (disposición adicional 14 LGSS)
- Respecto de la IP y la jubilación: parto de madre no trabajadora (disp. Adicional 44 LGSS, introducida por LO 3/2007)(112 días ampliables por parto múltiple)
- Exclusivas respecto de la pensión de jubilación: cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes al Sistema de Seguridad Social; períodos de actividad sacerdotal de religiosos secularizados (RD 487/1998); períodos de dedicación exclusiva de miembros de las corporaciones locales (RD 1108/2007).
- Exclusiva a efectos de la IP: el período no agotado de incapacidad temporal (artículo 4.4 RD 1799/1985).
- Exclusivas del desempleo: huelga o cierre patronal (art. 3.3 RD 625/1985), trabajo a tiempo parcial (art. 3.4 RD 625/1985).

²⁴- Para todas las prestaciones: períodos de emigración.

- Para todas las prestaciones salvo el desempleo: interrupciones de la vida laboral por cuidado de hijo (Disp. Adic. 60 LGSS y arts 5 a 9 RD 1716/2012, de 28 de diciembre).
- En orden a IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad y paternidad: excedencia para cuidado de hijo (art. 180 LGSS); reducción de jornada por cuidado de menor; maternidad o paternidad tras extinción contrato o cobro desempleo.
- En orden IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad y desempleo: suspensión del contrato por violencia de género (art. 45 y 48.6 ET; art. 21.2 y 5 LO 1/2004).
- En orden a IP; jubilación, muerte-supervivencia, maternidad, paternidad, IT, riesgo embarazo y lactancia familiar: reducción de jornada por cuidado de hijo con enfermedad grave (art. 180.3 LGSS).
- En orden a las pensiones de IP; jubilación, y muerte-supervivencia: períodos de dedicación a la enseñanza del euskera (RD 788/2007, de 15 de junio); y períodos cotizados a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra (disposición adicional 14 LGSS)
- Para todas las prestaciones derivadas de contingencias comunes (salvo IT) y jubilación: tiempo trabajado a partir de los 65 años si se acreditan 35 años cotizados.
- Para las pensiones de IP y jubilación: integración de lagunas de cotización (arts. 140.4 y 162.1.2 LGSS y 4.4 RD 1647/1997).

C. Asimilaciones relativas al porcentaje aplicable a la base reguladora. Sólo proceden para la pensión de jubilación²⁵.

De todas ellas, solo aludiremos a las situaciones asimiladas a período cotizado que han sido objeto de reforma en los últimos tiempos.

2.2.2. Excedencia para cuidado de hijo o familiar

Se trata de la modalidad contributiva de las prestaciones familiares (reformado por la LO 3/2007, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley 27/2011). Consiste en considerar como período de cotización efectiva los tres años del período de la excedencia laboral para el cuidado de hijos menores (o incapacitados), o el primer año si se trata de otros familiares hasta el segundo grado (por consanguinidad o afinidad) que no puedan valer por sí mismos y no desempeñen actividad retribuida²⁶. Desde el 1 de enero de 2013, el período reconocido es de tres años²⁷.

Se considera cotizado en orden al reconocimiento del derecho de las prestaciones de maternidad, paternidad, Incapacidad Permanente, jubilación y muerte-

-
- Exclusiva para la IP: cálculo de la BR de la IP por EC (se aplica el porcentaje de la jubilación, pero considerándose como cotizados los años que le resten al interesado, en la fecha del hecho causante, para cumplir la edad de 65 años)(art. 140.1 LGSS)
 - Exclusiva para la jubilación: incremento de bases correspondientes a la jubilación parcial; períodos de actividad sacerdotal de religiosos secularizados (artículo 3.2 RD 487/1998); y cálculo de bases para los funcionarios de la MUNPAL (artículo 7.2 RD 480/1993).
 - Exclusiva del desempleo: períodos de descubierto (art 4.1,2 RD 625/1985).

²⁵- Cotizaciones efectuadas a regímenes precedentes al Sistema de Seguridad Social (Disp. Transitoria Segunda LGSS y Disp. Transitoria Segunda OV).

- Interrupciones de la vida laboral por cuidado de hijo (Disp. Adic. 60 LGSS y arts 5 a 9 RD 1716/2012, de 28 de diciembre).

- La asimilación de la fracción de año a una anualidad completa (artículo 9 OV).

- Tiempo intermedio entre edad ficticia y real de jubilación (art. 4 RD 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos)

- Tiempo intermedio entre jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador y edad de jubilación, a efectos del porcentaje reductor aplicable (art. 161.1.bis.2 LGSS)

- Tiempo intermedio entre jubilación parcial y total.

- Excedencia para cuidado de hijo (art. 180 LGSS).

- Suspensión del contrato por violencia de género

- Reducción de jornada por cuidado de hijo con enfermedad grave (art. 180.3 LGSS).

- Períodos de actividad sacerdotal de religiosos secularizados (RD 2665/1998).

- Períodos de dedicación exclusiva de miembros de las corporaciones locales (RD 1108/2007).

- Períodos de dedicación a la enseñanza del euskera (RD 788/2007)

- Períodos cotizados a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra (disposición adicional 14 LGSS)

- Reglas específicas para artistas y profesionales taurinos (artículo 3 OM de 30 de noviembre de 1987).

²⁶Son beneficiarios todos los trabajadores por "cuenta ajena" que disfruten de estos períodos de excedencia. Se excluyen los trabajadores por cuenta propia del SETA, RETA y Mar.

²⁷Artículo 180,1 LGSS, modificado con efectos 1 de enero de 2013 por el artículo 9.2 Ley 27/2011.

supervivencia (además de para la base reguladora y el porcentaje de la jubilación). Aunque no alcanza al desempleo, a sus efectos el período de excedencia podrá retrotraerse el período de los 6 años anteriores a la situación de desempleo, por el tiempo equivalente al que el trabajador hubiera permanecido en la situación de excedencia forzosa.

2.2.3. Parto

Se contempla en la disposición adicional 44 LGSS (introducida por la LO 3/2007, de igualdad), y da por cotizadas 16 semanas a las mujeres que tuvieron un hijo y en esos momentos no cotizaban. De este modo, se exigen dos requisitos:

- que hubiera un nacimiento (no se asimila la adopción, sino que la Ley habla de parto)
- que la mujer no hubiera cotizado la totalidad de las 16 semanas

Los efectos de la asimilación consisten en dar por cotizados un total de 112 días completos de cotización por cada parto de un solo hijo y de 14 días más por cada hijo a partir del segundo, éste incluido, si el parto fuera múltiple. Esta situación se asimila a dos efectos:

- en orden al período mínimo cotizado exigido para la IP y la jubilación
- para el cómputo del período cotizado que determina la edad de jubilación

Sin perjuicio de esta medida, la disposición adicional 60 LGSS (introducida por Ley 27/2011), reconoce de 112 a 270 días como cotizados, a efectos de todas las prestaciones, pero no en orden al período de carencia, en caso de interrupciones de la vida laboral acaecidas entre los 9 meses anteriores al parto o los 6 años siguientes al mismo. Se trata de situaciones diferentes, como se pone de manifiesto en la siguiente tabla comparativa:

COMPARATIVA	Disp. Adic. 44 LGSS	Disp. Adic. 60 LGSS
Normativa que la introduce	LO 3/2007	Ley 27/2011. Desarrollada por arts 5 a 9 RD 1716/2012
Hecho determinante	Parto	Parto, adopción o acogimiento
Beneficiarios	Madre	Uno de los progenitores, en caso de controversia el derecho recaerá sobre la madre

Ámbito subjetivo	Todos los Regímenes	Trabajadores por cuenta ajena que hubieran extinguido el contrato, o finalizado el desempleo contributivo
Requisitos	No se exige haber cotizado antes del parto	Deben de haber cotizado antes del parto
Efectos	Período de carencia	Cuantía; Edad de jubilación; Penosidad
Prestaciones	Jubilación e IP	Todas salvo desempleo
Duración	112 días cotizados	De 112 a 270
Límite duración	No hay límite, se pueden acumular 112 días por hijo	Cada hijo genera un período diferente pero nunca superará el tope de 5 años
Parto múltiple	Los 112 días se amplían en 14 días más por cada hijo a partir del segundo	Cada hijo genera un período propio

Fuente: elaboración propia

2.2.4. Servicio militar o prestación social sustitutoria

Para acceder a la antigua jubilación anticipada común, prevista en el artículo 161 bis.2 LGSS²⁸, se requiere acreditar un período mínimo de cotización de 30 años. Pues bien, a estos exclusivos efectos, se asimilan a períodos cotizados a la Seguridad Social, el período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria (PSS), pero con el límite máximo de 1 año, por lo que si tales servicios se prestaron durante un período inferior al año, habrá que estar a ellos.

²⁸ Conforme a lo previsto en el RDL 5/2013, seguirá aplicándose esta modalidad de jubilación anticipada a quienes se jubilen antes del 1 de enero de 2019, siempre que se concurra una de las tres situaciones siguientes:

- a) Su contrato (relación laboral) se haya extinguido antes de 1 abril 2013, siempre que con posterioridad a tal fecha no vuelvan a trabajar
- b) Su contrato sea suspendido o extinguido como consecuencia de un ERE, o por medio de convenios colectivos, acuerdos de empresa o por decisiones adoptadas en procedimientos concursales, aprobados, suscritos o declarados con anterioridad a 1 abril 2013, siempre que la extinción o suspensión de la relación laboral se produzca antes de 1 de enero de 2019
- c) Hayan accedido a la jubilación parcial antes de 1 de abril de 2013

Del mismo modo, en las nuevas jubilaciones anticipadas introducidas con el RDL 5/2013, se considera como cotizado el servicio militar o la PSS, con el límite de 1 año. En efecto, hasta 1 de enero de 2013, solo servía para las jubilaciones anticipadas de los afiliados tras 1967 que vieran extinguido el contrato de forma involuntaria (no las jubilaciones voluntarias). Pero la Ley 27/2011 lo extiende a todas las jubilaciones anticipadas a partir 2013, incluyendo: Jubilación anticipada parcial, jubilaciones anticipadas voluntarias, y jubilaciones anticipadas involuntarias.

Ampliándolo para otras prestaciones, la Disposición adicional 28 Ley 27/2011, indica que el Gobierno presentará, en el plazo de un año, un proyecto de ley que establezca un sistema de compensación a la Seguridad Social para que por ésta pueda reconocerse, a favor de las personas interesadas, un periodo de asimilación del tiempo de servicio militar obligatorio o de PSS que compense la interrupción de las carreras de cotización ocasionada por tales circunstancias, acorde con los incrementos que, en el ámbito de la contributividad, se producen en esta Ley, y con la sostenibilidad del sistema.

3. CONTENIDO DE LAS PRESTACIONES. LA CUANTÍA

3.1. Base reguladora de la jubilación

3.1.1. La nueva base reguladora

Como es sabido, una de las principales reformas en materia de jubilación ha sido aumentar el período que compone su base reguladora a los últimos veinticinco años (los últimos 300 meses), con una nueva fórmula de aplicación gradual:

	Hasta 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Desde 2022
Bases de cotización	180 (15)	192 (16)	204 (17)	216 (18)	228 (19)	240 (20)	252 (21)	264 (22)	276 (23)	288 (24)	300 (25)
Divisor	210	224	238	252	266	280	294	308	322	336	350

Evidentemente, y pese al mecanismo de actualización de las bases (salvo las últimas veinticuatro), es una medida que producirá una reducción generalizada del importe de las pensiones, como se refleja en la Memoria económica del Anteproyecto. Y decimos generalizada, porque si el incremento de la edad no afecta a los que acreditan una larga vida laboral, y los cambios en porcentaje tienen un menor impacto en los sujetos que acrediten el cien por cien, las modificaciones de la base reguladora afectan al conjunto de los asegurados, ya que lo habitual es que las bases sean crecientes a lo largo de la vida laboral.

La disposición transitoria quinta LGSS (introducida por la Ley 27/2011, y desarrollada por el artículo 2 RD 1716/2012), fijan reglas específicas para los supuestos de trabajadores (por cuenta ajena y autónomos²⁹) que pierdan involuntariamente el empleo, y a partir de los 55 años vean reducida su base de cotización respecto de la que tenían previamente. La ventaja que se les concede es la posibilidad de optar por una base reguladora más amplia que la correspondería conforme a las reglas generales en cada momento.

Se fijan soluciones distintas según la fecha, ya que las bases reguladoras irán aumentando progresivamente –como hemos visto– hasta 2022, año en que se aplicará la fijada por la Ley. Así, se diferencian dos etapas:

a) Desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2016, para quienes hayan cesado en el trabajo por causa no imputable a su libre voluntad³⁰, y experimenten una reducción de las bases de cotización a partir de los 55 años de edad y durante al menos veinticuatro meses (no necesariamente consecutivos)³¹, respecto de las bases de cotización acreditadas con anterioridad a la extinción de la relación laboral, podrán optar por una base distinta de la fijada con carácter general. Así, en tales casos, la base reguladora será el resultado de dividir por 280 las bases de cotización durante los 240 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante, siempre que resulte más favorable que la que le hubiese correspondido.

b) Desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2021, en los supuestos antes indicados, la base reguladora será la establecida en el apartado 1 del artículo 162 con carácter general, siempre que resulte más favorable que la que le hubiese correspondido de acuerdo con la escala de aplicación transitoria prevista en el apartado 1 de la disposición transitoria quinta LGSS.

²⁹ En caso de trabajadores por cuenta propia, la letra c) del artículo 2 RD 1716/2012, de 28 de diciembre precisa que los autónomos con respecto a los cuales haya transcurrido un año desde la fecha en que se haya agotado la prestación por cese de actividad, las reglas que se exponen a continuación quedan condicionada a que dicho cese, producido a partir del cumplimiento de los 55 años de edad, lo haya sido respecto de la última actividad realizada previa al hecho causante de la pensión de jubilación.

³⁰ Por las causas y los supuestos contemplados en el artículo 208.1 LGSS. El artículo 2 a) del RD 1716/2012, de 28 de diciembre aclara que el cese en el trabajo puede producirse antes o después de cumplir los 55 años de edad, pero se entiende referido a la relación laboral más extensa de su carrera de cotización extinguida después de cumplir los 50 años de edad.

³¹ El artículo 2 a) del RD 1716/2012, tras aclarar que los 24 meses no son necesariamente consecutivos, indica que los 24 meses con bases de cotización inferiores a la acreditada en el mes inmediatamente anterior al de la extinción de la relación laboral han de estar comprendidos entre el cumplimiento de la edad de 55 años, o la de extinción de la relación laboral por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, si esta es posterior al cumplimiento de dicha edad, y el mes anterior al mes previo al del hecho causante de la pensión de jubilación.

3.1.2. La reforma de la integración de lagunas de cotización

El mecanismo de la integración de lagunas se prevé para las pensiones de incapacidad permanente y jubilación en los artículos 140.4 y 162.1.2 LGSS. No se contempla para otras prestaciones, ni tan siquiera para otras pensiones, como la de viudedad, ante el silencio del legislador al respecto, cuestión que a nuestro entender debería corregirse para fijar un marco homogéneo a todas las pensiones del Sistema.

Sólo pueden beneficiarse de ella los trabajadores por cuenta ajena, incluidos tanto los del Régimen General como los de los Regímenes Especiales de la Minería del Carbón, y la sección por cuenta ajena de Mar. Sin embargo, no es de aplicación al Sistema Especial de Empleados del Hogar hasta el año 2019, año en el que sí le será de aplicación (disposición adicional 39, núm. 3, Ley 27/2011).

La integración de lagunas es un mecanismo que da respuesta a situaciones de hecho en parte similares a las contempladas con la doctrina del paréntesis aplicable al período de carencia específica (períodos en los que no hubiese existido obligación de cotizar), pero que obedece a una lógica distinta: no se retrotrae el cómputo tanto tiempo como duró la situación de exención de la obligación de cotizar, sino que dichos períodos se integrarán con las bases mínimas de cada momento.

Hasta el 1 de enero de 2013, la integración de lagunas era total, pero como ahora veremos, el nuevo régimen introducido por la Ley 27/2011 es muy restrictivo. La Ley 27/2011 (vigente en esta materia desde el 1 de enero de 2013), modificó profundamente las reglas sobre integración de lagunas aplicables a la pensión de jubilación y para la Incapacidad Permanente:

- Las 24 mensualidades con lagunas más próximas dentro del período de la BR, se integrarán con el 100% de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración
- El resto de mensualidades con lagunas de cotización, se integrarán con el 50 por 100 de la base mínima vigente en la fecha correspondiente a la mensualidad que es objeto de integración.
- Pero cabe la posibilidad de integrar otras 24 con la base que correspondiera en su cuantía actualizada (sin que pueda quedar por debajo de la base mínima). Esta posibilidad adicional es posible si durante los 36 meses previos al de la base reguladora hubiera meses cotizados, integrándose tantos meses como meses cotizados hubiera, con un máximo de 24.

En los supuestos en que en alguno de los meses a tener en cuenta para la determinación de la base reguladora, la obligación de cotizar exista sólo durante una parte del mismo, procederá la integración señalada en los párrafos anteriores, por la parte del mes en que no exista obligación de cotizar, siempre que la base de cotización relativa al primer período no alcance la cuantía mensual que corresponda según la regla

de integración que resulte aplicable en cada caso. En tal supuesto, la integración alcanzará hasta esta última cuantía

Son unas reglas más restrictivas, que apuestan por el principio de contributividad en lugar de la solidaridad, y que tienen un clarísimo impacto de género, como expresamente asumía el Informe Económico del Anteproyecto de Ley³².

3.2. PORCENTAJE DE LA JUBILACIÓN

3.2.1. El nuevo porcentaje

La Ley 27/2011 modifica los porcentajes a aplicar a la base reguladora, que pasan del 3% (los 24 primeros años acreditados) ó 2% (del 25 al 35%), al 2,27272% como media desde el 15 al año 37, aunque con una novedosa graduación mensual (que incomprensiblemente sigue siendo anual para el trabajo realizado a partir de los 65 años): 0,19 entre los meses 1 y 248; y 0,18 entre los meses 249 y 300.

Veamos un par de ejemplos, en los que se aplica también el régimen transitorio contemplado en la nueva disposición transitoria vigésima primera LGSS³³

- Trabajador que en 2015 acredita 197 meses cotizados
 - Los primeros 180 (15 años): 50%
 - Los 17 restantes: $17 \times 0,21 = 3,57$
 - Total: 53,57 %

- Trabajador que en 2018 acredita 395 meses cotizados
 - Los primeros 180 (15 años): 50%
 - Los 215 restantes:
 - $163 \times 0,21 = 34,23$
 - $52 \times 0,19 = 9,88$
 - Total: 44,11
 - Total: 94,11%

³²MALDONADO MOLINA, J.A., «Igualdad de género y edad de jubilación», en MONEREO PÉREZ y MALDONADO MOLINA (Dirs.), *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011.

³³ Durante los años 2013 a 2019, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 163, el 0,21 % y por los 83 meses siguientes, el 0,19 %
Durante los años 2020 a 2022, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 106, el 0,21 % y por los 146 meses siguientes, el 0,19 %
Durante los años 2023 a 2026, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 49, el 0,21 % y por los 209 meses siguientes, el 0,19 %
A partir del año 2027, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 248, el 0,19 % y por los 16 meses siguientes, el 0,18 %.

Sin entrar en el régimen transitorio previsto (, una vez que esté plenamente en vigor redundará en una disminución de las pensiones de aquéllas personas cuya vida laboral es más corta (básicamente mujeres). Esta tabla comparativa del antes y después de la reforma proyectada es suficientemente expresiva, aunque debe advertirse que tras la reforma el porcentaje no varía por años, sino por meses:

Años cotizados	Porcentaje antes Ley 27/11	Porcentaje tras reforma (porcentaje del primer mes de cada año)
15	50	50
16	53	52,28
17	56	54,56
18	59	56,84
19	62	59,12
20	65	61,4
21	68	63,68
22	71	65,96
23	74	68,24
24	77	70,52
25	80	72,8
26	82	75,08
27	84	77,36
28	86	79,64
29	88	81,92
30	90	84,20
31	92	86,48
32	94	88,76
33	96	91,04
34	98	93,32
35	100	95,60
36		97,84
37		100

3.2.2. Cálculo del porcentaje en los trabajos a tiempo parcial

El art. 5 RDL 11/2013, de 2 de agosto, no solo ha modificado el cómputo de las cotizaciones de los trabajadores a tiempo parcial en orden al período de carencia, sino también cómo se ponderan tales cotizaciones de cara al porcentaje de las prestaciones.

Así, en su número 2, modifica el párrafo c) de la regla tercera del apartado 1 de la disposición adicional séptima LGSS, estableciendo que a efectos de la determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación y de IP derivada de enfermedad común, el número de días cotizados que resulten de aplicar las reglas previstas para la

transformación de días naturales a días cotizados³⁴. A esa cifra, se le aplica el coeficiente del 1,5, de modo que se incrementará el número de días cotizados un 50%, pero con un límite: el número de días resultante no puede ser superior al período de alta a tiempo parcial (al número de días naturales en alta a tiempo parcial).

Es una regla similar (pero no idéntica) a la que anteriormente existía (desde 1999) para el cálculo del período de carencia, que también en orden a la jubilación y la IP aplicaba a los días cotizados (pero en este caso previamente se cuantificaba en 5 horas el módulo diario, y ahí estriba la diferencia) un coeficiente multiplicador de 1,5 al número de días teóricos de cotización³⁵.

Una vez aplicado el coeficiente multiplicador a los días cotizados a tiempo parcial (no a toda su carrera laboral), a la base reguladora se le aplicará el porcentaje que corresponda según la escala general recogida en el apartado 1 del artículo 163 y la disposición transitoria vigésima primera.

Sin embargo, esta regla general tiene una regla adicional, y es cuando habiendo sumado su vida laboral cotizada (días cotizados a tiempo completo y a tiempo parcial, estos incrementados con el coeficiente del 1,5), el resultado final sea inferior a quince años. En tal caso, el porcentaje a aplicar a la base reguladora será el equivalente al que resulte de aplicar a 50 el porcentaje que represente el período de cotización acreditado por el trabajador sobre quince años. Es decir, como quince años era el período cotizado de daba lugar a un porcentaje de 50, ahora lo que se hace es calcular la proporción que lo cotizado representa de quince (y en consecuencia, qué porcentaje representa de 50).

Esta regla adicional tiene su explicación en que tras el nuevo sistema de cómputo del período de carencia, cabe la posibilidad (véase el ejemplo expuesto en el apartado correspondiente) de que una persona tenga derecho a la pensión de jubilación sin llegar a acreditar los 15 años que se toman como punto de partida para asignar el porcentaje (un 50% como mínimo). Pues bien, para solventar esa situación, se crea una regla específica para aquellos trabajadores que no acrediten los 15 años (solo para ellos). Y en estos casos el porcentaje a aplicar a la base reguladora será inferior a 50. Será la proporción del período cotizado sobre un total de quince años.

Volvamos al ejemplo que poníamos con el cálculo del período mínimo de cotización de los trabajadores a tiempo parcial, para ahora averiguar qué porcentaje se aplicaría sobre su base reguladora.

³⁴Es decir, de aplicar a los días trabajados en cada período de actividad el coeficiente de parcialidad que corresponda (no el coeficiente global de parcialidad, sino el que corresponde a cada tipo de contrato que haya tenido el trabajador).

³⁵Artículo 3.2 RD 1131/2002 y antigua regla segunda de la Disposición Adicional 7 LGSS.

Régimen	Períodos en alta	Días naturales en alta	Coefficiente de parcialidad	Días cotizados
RGSS	01-01-1998/31-12-2004	2557	100%	2557
RGSS	01-01-2005/31-09-2013	3195	50%	1598
TOTAL		5752	72,23%	4155

De cara al porcentaje aplicable, hay que hacer cuatro operaciones:

- A los 1598 días cotizados a tiempo parcial, se le aplica el coeficiente multiplicador de 1,5: 2397 días cotizados a tiempo parcial
- A esa cifra se suman los días cotizados a tiempo completo: 4954 (2397 + 2397)
- Como el importe resultante es inferior a 15 años (5475 días), hay que calcular con una simple regla de tres cuál es el porcentaje del período cotizado en relación con esos 15 años. En este caso es 4954 por 100, dividido por 5475, que da un total de 90,48%
- A continuación, esa cifra se multiplica a 50 (que sería el porcentaje correspondiente a 5475): 45,24% sería el porcentaje a aplicar a la base reguladora

3.3. Interrupciones de la actividad laboral por parto o adopción/acogimiento

La disposición adicional 60 LGSS (introducida por Ley 27/2011), reconoce de 112 a 270 días como cotizados, a efectos de todas las prestaciones, pero no en orden al período de carencia (como hace la Disp Adic 44 LGSS), sino para la cuantía, en caso de interrupciones de la vida laboral acaecidas entre los 9 meses anteriores al parto (o los 3 meses si es adopción) y los 6 años siguientes al mismo.

Tiene efectos para la cuantía de todas las prestaciones salvo las de desempleo. También tiene efectos para determinar la edad de jubilación (que es distinta según el período cotizado), y para los supuestos de jubilaciones por penosidad y toxicidad.

Se desarrolla reglamentariamente en los artículos 5 a 9 RD 1716/2012, de 28 de diciembre. Se trata de interrupciones de la vida laboral, por lo que solo se aplica a quienes ya habían estado dadas de alta e interrumpen su vida laboral. Solo se aplica a trabajadores por cuenta ajena, que hubieran visto extinguido el contrato, o finalizado el desempleo contributivo.

El período reconocido como cotizado será de 112 días por cada hijo o menor adoptado o acogido. Dicho período se incrementará anualmente, a partir del año 2013 y hasta el año 2018, hasta alcanzar el máximo de 270 días por hijo en el año 2019.

- 2013: 112 días
- 2014: 138 días
- 2015: 164 días
- 2016: 191 días
- 2017: 217 días
- 2018: 243 días
- 2019 y siguientes: 270 días

Como excepción, desde 2013 computan 270 días por hijo a efectos del período cotizado que determina la edad de jubilación (art. 6.4. RD 1716/2012)

En ningún caso el período reconocido podrá ser superior a la interrupción real de la cotización. Al ser ese número de días por hijo, se fija un tope para la suma total: los períodos computables no podrán superar los 5 años por beneficiario, cualquiera que sea el número de hijos nacidos o adoptados o menores acogidos.

Los periodos computables son compatibles y acumulables con los periodos de cotización efectiva derivados de las situaciones de excedencia que se disfruten en razón del cuidado de hijos o de menores acogidos (previstos en el art. 180.1 LGSS), si bien no podrán superar en conjunto los 5 años por beneficiario cuando los beneficios por cuidado de hijos o menores acogidos y los periodos de cotización efectiva concurren en la misma prestación a los efectos de determinar su cuantía o, cuando se trate de jubilación, la edad de acceso a la misma prevista en el artículo 161.1.a) LGSS

En caso de parto o adopción múltiple, cada hijo dará lugar a un descanso de forma singular. Este beneficio solo se reconocerá a uno de los progenitores. En caso de controversia entre ellos se otorgará el derecho a la madre.

Si este período se usa para el cálculo de la base reguladora de las prestaciones (por estar comprendido en el período que se toma para su cálculo), la base de cotización a considerar estará constituida por el promedio de las bases de cotización del beneficiario correspondientes a los seis meses inmediatamente anteriores al inicio de la interrupción de la cotización o, en su caso, cuando existan intermitencias en la cotización, las correspondientes a los seis meses cotizados inmediatamente anteriores a cada periodo que se compute.

Si el beneficiario no tuviera acreditado el citado período de seis meses de cotización, se computará el promedio de las bases de cotización que resulten acreditadas, correspondientes al período inmediatamente anterior a la interrupción de la cotización.

4. PERÍODO COTIZADO Y EDAD DE JUBILACIÓN

La entrada en vigor el 1 de enero de 2013 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, ha supuesto

la puesta en un nuevo modelo de jubilación, en lo que es una verdadera reformulación de la edad de jubilación, rompiéndose con los parámetros que desde 1919 se mantenían en nuestro país. No se ha tratado simplemente de una elevación de la edad pensionable, sino que ésta pasa a determinarse sobre dos criterios, uno que se asienta en la edad (edad en la que presuntamente habrá llegado la vejez, y que por tanto sigue uno de los fundamentos clásicos de la protección de la vejez). Y otro en el que se atiende al tiempo de trabajo desempeñado (y que en consecuencia sigue el otro de los fundamentos de su cobertura: en este caso el derecho al descanso)³⁶. Se prescinde de una sola edad legal de referencia, y se usan dos, en función del período cotizado que acredite el trabajador. Se usa un nuevo concepto como es el de “carrera laboral”, que se considera completa con 38 años y 6 meses cotizados al sistema (con unas reglas transitorias que parten de los 35 años cotizados).

Junto a esta reforma de la edad ordinaria, la Ley 27/2011 (modificada por el RDL 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo), acometió una importante reforma de las jubilaciones anticipadas, en las que la vida laboral cotizada también es la que determina cuál es la edad a la que el trabajador puede anticipar su edad de retiro. Así, en la redacción original de la Ley 27/2011 se fijaba una edad para las jubilaciones anticipadas³⁷, mientras que en la redacción dada por el RDL 5/2013 se parte de la edad ordinaria que le corresponda, lo cual a su vez nos remite a la carrera laboral del trabajador³⁸.

Por tanto, la edad ordinaria (e indirectamente la edad de jubilación anticipada) será distinta según el período cotizado por el trabajador. La edad se fija en años (65/67), aunque transitoriamente hasta 2026, las edades podrán ser fijadas en años y meses (por ejemplo, en 2013 es 65/65 años y un mes)³⁹. Junto a las reglas de la edad, se fijan otras para el cálculo del período cotizado que determina la edad aplicable. Este período cotizado también se fija en años y meses, en contraste con el cómputo de la vida laboral a efectos del período de carencia, que se computa en días, con lo cual se hace necesario

³⁶ MALDONADO MOLINA, J.A., «La edad de jubilación, retiro y vejez», en MONEREO PÉREZ y MALDONADO MOLINA (Dir.), *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011, págs. 85 y 86.

³⁷ La edad era 63 años en caso de jubilación anticipada voluntaria; y 61 en el supuesto de jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador.

³⁸ Hasta dos años antes de la edad de jubilación, en caso de jubilación anticipada voluntaria; y hasta cuatro años antes de la edad de jubilación en el supuesto de jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador.

³⁹ Para el cálculo de la edad (que insistimos, en ocasiones se precisa en años más meses), se hacía necesario fijar una regla que indique cuándo se considera cumplida dicha edad. Ello lo ha recogido el RD 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, que en su artículo 1.1 señala que a estos efectos “el cómputo de los meses se realizará de fecha a fecha a partir de la correspondiente al nacimiento”, y “cuando en el mes del vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo, se considerará que el cumplimiento de la edad tiene lugar el último día del mes”.

convertir en años y meses lo que se ha computado en día, en los términos analizados ya anteriormente (supra).

Igualmente, la norma precisa qué períodos se considerarán como cotizados a estos efectos (para determinar la edad), y cuáles no:

a) Se considerarán como cotizados:

- Los días que se consideren efectivamente cotizados como consecuencia de los periodos de excedencia por cuidado de hijos (hasta tres años) o familiares (hasta un año) (arts. 180.1 y 2 LGSS).
- Los días que se computen por interrupción de la vida laboral por parto o acogimiento en los nueve meses anteriores al parto o dentro de los seis años siguientes al mismo (Disposición adicional 60 LGSS, introducida por Ley 27/2011, y desarrollada reglamentariamente en el RD 1716/2012, de 28 diciembre (arts. 5 a 9)⁴⁰(hasta 270 días).
- Los periodos de cotización asimilados por parto que se computen a favor de la trabajadora solicitante de la pensión, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional 44 LGSS⁴¹.

⁴⁰La disposición adicional 60 LGSS (introducida por Ley 27/2011), reconoce de 112 a 270 días como cotizados, a efectos de todas las prestaciones, pero no en orden al período de carencia (como hace la Disp Adic 44 LGSS), sino para la cuantía, en caso de interrupciones de la vida laboral acaecidas entre los 9 meses anteriores al parto (o los 3 meses si es adopción) y los 6 años siguientes al mismo. Tiene efectos para la cuantía de todas las prestaciones salvo las de desempleo. Y como ahora se analiza, también tiene efectos para determinar la edad de jubilación (que es distinta según el período cotizado).

Se trata de interrupciones de la vida laboral, por lo que solo se aplica a quienes ya habían estado dadas de alta e interrumpen su vida laboral. Solo se aplica a trabajadores por cuenta ajena, que hubieran visto extinguido el contrato, o finalizado el desempleo contributivo.

Aunque como regla general el período reconocido como cotizado será de 112 días por cada hijo (previéndose un incremento anual hasta llegar a los 270 días en 2019), a efectos del período cotizado que determina la edad de jubilación, como excepción, desde 2013 computan 270 días por hijo (art. 6.4. RD 1716/2012).

En ningún caso el período reconocido podrá ser superior a la interrupción real de la cotización. Al ser ese número de días por hijo, se fija un tope para la suma total: los períodos computables no podrán superar los 5 años por beneficiario, cualquiera que sea el número de hijos nacidos o adoptados o menores acogidos.

Los periodos computables son compatibles y acumulables con los periodos de cotización efectiva derivados de las situaciones de excedencia que se disfruten en razón del cuidado de hijos o de menores acogidos (previstos en el art. 180.1 LGSS), si bien no podrán superar en conjunto los 5 años por beneficiario cuando los beneficios por cuidado de hijos o menores acogidos y los periodos de cotización efectiva concurren en la misma prestación a los efectos de determinar su cuantía o, cuando se trate de jubilación, la edad de acceso a la misma prevista en el artículo 161.1.a) LGSS

En caso de parto o adopción múltiple, cada hijo dará lugar a un descanso de forma singular.

Este beneficio solo se reconocerá a uno de los progenitores. En caso de controversia entre ellos se otorgará el derecho a la madre.

⁴¹En este caso se dan por cotizados 112 días a las mujeres que tuvieron un hijo y en esos momentos no cotizaban (no se exige que previamente hubieran cotizado). Se exigen dos requisitos: que hubiera un nacimiento (no se asimila la adopción, sino que la Ley habla de parto); y que la mujer no hubiera cotizado

b) No computarán los días-cuota, es decir, la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias, exclusión que es coherente con la nueva filosofía que al respecto sigue el legislador tras la Ley 40/2007, de no computar los días-cuota en relación al período de carencia de la jubilación⁴²).

la totalidad de los 112 días. Los efectos es dar por cotizados un total de 112 días completos de cotización por cada parto de un solo hijo y de 14 días más por cada hijo a partir del segundo, éste incluido, si el parto fuera múltiple. Tiene efectos para el requisito de período de carencia, y para el cómputo de la vida laboral en orden a la edad de jubilación, como estamos viendo.

⁴²Cuestión que ya mereció nuestro juicio positivo en su momento (MALDONADO MOLINA, J.A., «La reforma de la jubilación en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre», en MONEREO PÉREZ (Dir.), *La reforma de la Seguridad Social*, La Ley, Madrid, 2007, pág. 323), y ahora se vuelve a recoger respecto del concepto de carrera laboral, donde cobra pleno sentido, ya que no se trata de medir el importe de lo cotizado (que es lo que se valora con los días cuota), sino el período temporal asegura.

EL CONSEJO APRUEBA EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA 2014, QUE PONE EL ÉNFASIS EN LAS POLÍTICAS DE CREACIÓN DE EMPLEO

Las cuentas de la comunidad, que ascienden a 29.619,6 millones de euros, introducen mecanismos para reforzar la transparencia y el control



El Consejo de Gobierno ha aprobado hoy el proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2014, que asciende a 29.619,6 millones de euros, un 3,5% menos que en el ejercicio actual. El texto, que será remitido al Parlamento andaluz para su debate y aprobación, prioriza la creación de empleo en la comunidad y la reactivación económica, al tiempo que blindo las políticas sociales para salvaguardar el Estado del Bienestar.

Además, el proyecto de Ley incorpora como novedad una regulación más exhaustiva de las transferencias de financiación y establece mecanismos de fiscalización previa y control posterior de las mismas, de acuerdo con un informe elaborado por la Intervención General. Asimismo, se incrementa el control sobre la justificación de las subvenciones, se completa el proceso de supervisión de los Fondos sin personalidad jurídica y se mejora el sistema de seguimiento presupuestario a los entes instrumentales.

En la misma línea, para avanzar en transparencia y dar respuesta a las recomendaciones de la Cámara de Cuentas, se incorpora en el presupuesto a todas las entidades del Sector Público Instrumental, esto es, también aparecen los entes titularidad de la Junta de Andalucía pero que no perciben transferencias de financiación, así como las entidades participadas indirectamente. Y se introduce un sistema de supervisión de los entes instrumentales como mejora en la transparencia y en la rendición de cuentas.

Como explicó la consejera de Hacienda y Administración Pública, María Jesús Montero, al presentar las cuentas del Gobierno andaluz para el próximo año, Andalucía es una de las Comunidades Autónomas con menos deuda de España, "lo que nos permite en las circunstancias actuales poder reducir la carga financiera e impacta en los presupuestos" permitiendo que el descenso respecto al año anterior sea sólo del 3,5%.

"Dado que hemos sido responsables en los años pasados y no nos hemos endeudado al nivel de otras regiones, el gasto que tenemos que afrontar el próximo año en intereses ha disminuido lo suficiente para que repercuta en los presupuestos", explicó la consejera, quien indicó que, en concreto, Andalucía tendrá que pagar en 2014 376 millones de euros menos en concepto de deuda pública.

Prioridades

Para 2014, las cuentas públicas tienen, como claro objetivo, contribuir a asentar y a fortalecer esta recuperación económica, que se traduzca en creación de empleo en la comunidad, al tiempo que blindan las políticas sociales para garantizar el mantenimiento del Estado del Bienestar, sin exclusiones.

En este sentido, Montero aseguró que "el empleo es la principal preocupación de los andaluces" y, por tanto, la gran prioridad del Gobierno andaluz en 2014 será contribuir a generar empleo, de forma que pueda disminuir gradualmente la tasa de paro "que pesa como una losa".

Muestra de ello, se trata de la única política que sube claramente en estos presupuestos, con un aumento del 2,8%. La Formación Profesional para el Empleo se incrementa un 3,8%. En total, las políticas de empleo y desarrollo empresarial se dotan con 1.485 millones.

Además, el programa de inclusión social crece un 15,7%, y se continúa desarrollando el Plan de Choque 2013 (200 millones de euros, con actuaciones en infraestructuras educativas, empleo verde y rehabilitación de viviendas), al tiempo que se pondrá en marcha un nuevo Plan de Choque 2014, dotado con 200 millones.

Se hará también especial hincapié en el empleo joven, ya que, como explicó la consejera, se trata de uno de los sectores sobre los que hay que incidir de forma especial. Así, se destinan 25 millones al Bono Joven (6.250 empleos) y a actuaciones de mejora de la empleabilidad de los jóvenes.

Junto a la generación de empleo, el presupuesto busca reactivar la economía andaluza y contribuir a la recuperación. Para ello, se incrementa un 24% la dotación para internacionalización de las empresas y se potencia el protagonismo del sector privado en la actividad económica, disponiendo 1.393 millones para crédito público a favor de las empresas, y 413 millones para I+D+i.

Con objeto de impulsar la diversificación de la estructura productiva en Andalucía, se plantean iniciativas como el Plan de capitalización de pymes industriales (150 millones en tres años), líneas de apoyo específicas para cooperativas y proyectos de economía

social, y fomento de servicios de apoyo a los emprendedores (900 incubadoras de empresas). Y se da cumplimiento, con 1.357 millones, al modelo de financiación de las universidades andaluzas.

Paralelamente, el presupuesto refuerza el apoyo a los sectores productivos que son claves en la economía andaluza, dotando con 319 millones el programa de actuaciones en materia de aguas y con otros 253 millones la gestión del medio natural, 103 millones para el programa de Desarrollo Rural y 84 millones para incentivar al sector agroindustrial.

También experimentan subidas otros programas, como el de Vivienda, rehabilitación y suelo, que crece hasta los 140 millones (11,2%), y el de Comercio, con 15,4 millones (11,5%). A los programas en materia de Cultura se destinan 138 millones de euros y otros 102 millones a actuaciones en Turismo.

Salvavarda del Estado del Bienestar

Respecto a las políticas sociales, acaparan el 82% del gasto destinado a políticas públicas (sobre el presupuesto total de las Consejerías), con el objetivo de garantizar en Andalucía la prestación de unos servicios públicos eficientes, de calidad y accesibles para todos, sin exclusiones.

La política sanitaria acapara 8.222 millones de euros, con lo que gana peso en el conjunto de las políticas públicas, y representar el 38% del gasto de las Consejerías. Con ello, se garantiza en Andalucía una prestación sanitaria sin privatización de servicios y sin copago en farmacia hospitalaria; la gratuidad de los medicamentos para los menores de un año; la oferta de una cartera de servicios íntegra, la más amplia del Sistema Nacional de Salud y se mantiene la apuesta por la investigación biomédica.

El presupuesto andaluz para 2014 dedica una especial atención a la lucha contra la exclusión social, para lo que incrementa la financiación del Ingreso mínimo de solidaridad un 29,5%, hasta situarse en 90,6 millones de euros. El Plan extraordinario de Acción Social contará con 60 millones, y con otros 20 millones la actuaciones de Solidaridad alimentaria.

Además, se renueva el compromiso con la Dependencia en Andalucía, con la aportación de 1.094 millones en 2014, a pesar de la retirada de financiación del Estado.

Otra gran prioridad del gasto social es la Educación, como garantía para potenciar el crecimiento económico a largo plazo y mejorar la igualdad de oportunidades. En total,

dispondrá de una dotación de 6.666 millones de euros, lo que representa el 30,5% del gasto de las Consejerías.

Entre otras medidas, el próximo ejercicio se garantizarán los programas educativos de apoyo a las familias, como son la gratuidad de los libros de texto (60 millones y 915.000 alumnos beneficiarios), que ha sido suprimida en el resto de CC.AA.; el Plan de apertura de los centros (70 millones y 637.000 alumnos); la oferta de las escuelas infantiles (260,3 millones) y un total de 1.586 rutas de transporte escolar (80 millones).

Junto a ello, se mantienen las becas propias de la Junta de Andalucía, como son la Beca 6.000 (25,8 millones y 6.500 alumnos beneficiarios), la Beca Segunda Oportunidad (5 millones y 1.000 alumnos), la Beca Talenta para graduados universitarios (5 millones) y se pone a disposición de los jóvenes la nueva Beca Adriano (10 millones), destinada a los alumnos desplazados del sistema educativo por el aumento de los requisitos exigidos por el Gobierno central.

La consejera destacó también el compromiso con las Corporaciones Locales, manteniendo la financiación de 480 millones de euros (Patrica), pese a la reducción del 3,5% del presupuesto global de la comunidad para 2014.

Escenario macroeconómico

En su intervención, Montero se refirió al actual contexto económico de incipiente recuperación e indicó que los principales analistas auguran para 2014 tasas positivas de crecimiento en los países de la Zona Euro y, en concreto, se pronostica una mejoría en la economía de España, aunque todavía débil. En este escenario, dijo que se prevé que la economía andaluza experimente un crecimiento real del PIB del 0,3%, en línea con la previsión del Fondo Monetario Internacional (FMI) para España (0,2%).

Antes de profundizar en la estructura del presupuesto, la consejera reiteró la dificultad que ha supuesto, al diseñar las cuentas públicas andaluzas, la obligación de ajustar el gasto en 1.220 millones de euros el próximo año, como consecuencia del desequilibrado reparto del objetivo del déficit entre el Estado y las CC.AA. (que en Andalucía supondrá un ajuste de 805 millones de euros), de la aplicación de un sistema de financiación que perjudica a la comunidad, y del recorte de las transferencias finalistas y del Fondo de Compensación Interterritorial asignadas en 2014.

En el detalle de los ingresos que conforman el presupuesto para 2014, informó que los ingresos no financieros alcanzan los 25.474,9 millones de euros, lo que supone una bajada del 1,5% respecto a 2013 y un volumen muy inferior a años precedentes.

De esta cantidad global, 2.179,8 millones de euros corresponden a los tributos gestionados por la comunidad (2,6%); y 15.177,6 millones a las entregas a cuenta del sistema de financiación (-2,2%), que sufren una merma de 348 millones respecto a 2013. Es más, si Andalucía recibiera una financiación homogénea similar a la media de las CC.AA., habría obtenido 2.800 millones de euros más desde 2009 a 2011.

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) dispondrá de una dotación de 159,4 millones (-22,1%); las transferencias finalistas y dependencia de 842 millones (-6,7%), mientras que los fondos europeos prácticamente mantienen su cuantía, con 1.657 millones (0,1%).

Los ingresos no financieros se completan con 73,1 millones por liquidaciones del sistema de financiación (-442,1%); 309,5 millones por tributos cedidos de gestión estatal (1,9%) y 1.065,7 millones por otros ingresos.

Por su parte, los ingresos financieros decrecen un 14,4% respecto al ejercicio actual, hasta situarse en los 4.144,7 millones. De ellos, 2.111 millones corresponden a ingresos por endeudamiento para amortización (-16,6%) y 1.984,3 millones a endeudamiento neto (-11,8%).

Por lo que se refiere al estado de gastos del presupuesto, las operaciones no financieras se elevan a 27.323 millones de euros, lo que supone una bajada de 2,8%. Dentro de éstas, los gastos corrientes disminuyen un 1,2%, hasta situarse en los 24.017,7 millones. Específicamente, el gasto de personal se mantiene en 9.034,3 millones de euros, pese a la caída del 3,5% del conjunto del presupuesto, lo que supone una clara apuesta por el empleo público y por garantizar las mismas retribuciones que en 2013.

Los gastos en bienes y servicios, cuantificados en 2.664,6 millones, se reducen un 6,1% gracias al ahorro en el gasto no vinculado a la prestación de los servicios públicos, y las transferencias corrientes bajan un 1,7%, hasta los 11.159 millones.

Por su parte, las inversiones alcanzarán los 3.305,3 millones, lo que supone 2,3 puntos porcentuales del PIB regional y representa, además, el 15,2% del presupuesto de gasto no financiero destinado a las Consejerías, muy superior al volumen de inversión de otras comunidades.

Fuente: Junta de Andalucía, 29/10/13.



Revista digital CEMCI
Número 20: julio a septiembre de 2013



LOS PELIGROS PARA LA ECONOMÍA DE UNOS PRECIOS DEMASIADO BAJOS

Un descenso prolongado de precios, consecuencia de un desplome de la demanda, se traduce en una caída de beneficios empresariales, lo que a su vez provoca destrucción de empleo y empuja a la recesión. Pero no parece que la deflación amenace aún a España



Los precios crecieron en octubre cuatro décimas respecto al mes anterior, la mitad que en el mismo periodo de 2012. De esta forma, la inflación interanual ha caído al -0,1%, registrando la primera tasa negativa desde el año 2009. Desde el punto de vista del consumidor, que los precios bajen parece una estupenda noticia, pero un descenso continuado de la inflación, lo que en términos económicos se conoce como deflación, también puede provocar efectos negativos en una economía, especialmente si, como sucede con la española, apenas acaba de asomar la cabeza de un prolongado periodo de recesión. «Si se produce una situación continuada de caída de precios, los consumidores podrían retrasar sus decisiones de compra a la espera de más rebajas, las empresas también frenarían sus inversiones y al final, en una especie de pescadilla que se muerde la cola, no se genera crecimiento», explica Javier Urones, analista de la agencia de inversión XTB.

Sin embargo, todos los expertos coinciden en que el fantasma de la deflación no parece en condiciones de dar demasiados sustos en esta ocasión. «El dato es llamativo, pero no deberíamos alarmarnos demasiado, una crisis financiera como la que hemos vivido suele acompañarse de una caída de precios justo cuando ya se está dando la vuelta», explica Urones. Estas son algunas de las claves para entender cómo se comportarán los precios en los próximos meses.

¿Qué es exactamente la deflación?

Para que haya deflación tiene que haber un periodo largo, al menos seis meses, de bajadas consecutivas de la inflación subyacente, la que no tiene en cuenta los elementos más volátiles del IPC (la energía y los productos frescos).

¿Corre realmente España riesgo de entrar en deflación?

No. Gobierno y analistas coinciden en que la caída de la inflación en el último año es una cuestión puntual, provocada por el efecto escalón de la bajada del IVA y de la subida de tasas universitarias el pasado año. En este sentido, Juan José de Lucio, director del servicio de estudios de las Cámaras de Comercio, cree en octubre «la inflación ha tocado suelo y que a partir del próximo mes las cifras empezarán a ser moderadamente positivas».

¿Es positivo que caigan los precios?

La deflación es muy peligrosa. La caída prolongada de precios, consecuencia de un desplome de la demanda, se traduce en caída de beneficios empresariales, e incluso en pérdidas, lo que a su vez provoca destrucción de empleo y profunda recesión. Pero esto no es lo que se espera para España.

¿Qué perspectivas hay para la inflación española?

Los expertos creen que en noviembre o a más tardar diciembre el IPC volverá a tasas positivas, y se podría cerrar el año con una inflación del entorno del 0,5%. El ministro de Economía, Luis de Guindos, afirmó ayer que el IPC de octubre es una «anomalía transitoria» y que la inflación volverá al terreno positivo en los próximos meses. En la Comisión de Economía y Competitividad del Senado, el ministro subrayó que en los próximos meses «veremos como vuelve a positivo», para añadir, eso sí, que se mantendrá en el entorno del 0,5% en el futuro, algo «nuevo» para la economía española. Para José Ramón Pin Arboledas, catedrático de Administración Pública del IESE, la bajada de precios en octubre no sólo no es inquietante, sino positiva. «Creo que favorecerá el consumo, y que el verdadero riesgo ahora, más que de una posible deflación, es el de una inflación demasiado elevada, porque la confianza del consumidor está subiendo y la entrada de capitales va a producir un aumento de liquidez que podría disparar los precios».

¿A quién beneficia una inflación moderada?

En un entorno de contención de salarios y pensiones el hecho de que los precios apenas suban es positivo para trabajadores y pensionistas que podrán así conservar su poder adquisitivo o al menos que se deteriore demasiado. La subida del 0,25% en las

pensiones el próximo año no parece tan escasa ante las perspectivas de una reducida inflación. Para Juan Iranzo, decano presidente del Colegio de Economistas de Madrid, estas cifras son el reflejo de la devaluación interna que ha llevado a cabo nuestro país. Iranzo explica a este diario que en crisis anteriores, cuando se recurría a la devaluación de la moneda para aumentar la competitividad de la economía, la última vez en 1993, se generaba mucha inflación. Ahora hemos conseguido una devaluación interna, con contención de precios y salarios, lo que ha permitido acabar con las tensiones inflacionistas que hasta hace poco eran habituales en nuestra economía.

¿Y a quién perjudica?

Sobre todo a quien está endeudado. Una elevada inflación hace que las deudas se diluyan. También Hacienda recauda más cuando los precios suben mucho, ya que el IVA o los impuestos especiales se aplican al precio de los productos, por lo que cuanto más alto es ese precio más impuestos se pagan.

¿Y qué es lo mejor para la economía española?

Sin duda una moderada subida de precios. El BCE ha fijado como objetivo de estabilidad el 2%, una línea roja que en España se ha superado con demasiada frecuencia, con la consecuente pérdida de competitividad.

Fuente: ABC, 31/10/13



Revista digital CEMCI
Número 20: julio a septiembre de 2013



EL GOBIERNO APRUEBA LOS PRESUPUESTOS PARA 2014

La economía española crecerá el año que viene un 0,7%, se empezará a crear empleo y no subirán los impuestos. El Gobierno afirma que son los presupuestos de la recuperación económica, aúnan la austeridad y el impulso al crecimiento y tienen un marcado carácter social.



El Consejo de Ministros ha aprobado la remisión a las Cortes del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014 que continúan con el proceso de reducción del déficit y consolidación fiscal.

La vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, ha destacado que "son unos presupuestos responsables y realistas en los que se busca el equilibrio entre la necesaria austeridad, la contención del gasto, especialmente del gasto de funcionamiento de la administración, y el impulso de la recuperación como base del crecimiento sostenido".

El ministro de Economía y Competitividad, Luis De Guindos, ha subrayado que las cuentas públicas reflejan una revisión al alza de las previsiones de crecimiento y a la baja de la tasa del desempleo. Además, ha señalado que 2014 será el primer año en el que se produzca la recuperación efectiva de la economía española desde el inicio de la crisis en el año 2008.

En este sentido, De Guindos ha detallado que la economía española crecerá el año que viene el 0,7% del PIB y la tasa de paro caerá al 25,9%. A lo largo de la primera mitad de 2014 dejará de destruirse empleo en términos de contabilidad nacional y en la segunda mitad del año la Encuesta de Población Activa (EPA) reflejará "creación neta de empleo, ligera, pequeña, todavía insuficiente, pero por primera vez" desde que comenzó la crisis.

El ministro ha recordado que todos los indicadores adelantados, tanto de la actividad económica como financiera, apuntan desde hace meses a una recuperación económica. "Ha finalizado la fase recesiva desde el punto de vista técnico en el primer semestre del año. Ya no estamos en la definición técnica de recesión. La proyección del Gobierno es que en el segundo semestre iremos a tasas intertrimestrales ligeramente positivas", ha dicho.

El escenario macroeconómico presentado por el titular de Economía y Competitividad también contempla la "contribución positiva y significativa del sector exterior, favorecida por la evolución de los costes laborales unitarios", según el ministro.

De Guindos ha añadido que en 2014 "continuará la corrección de todos nuestros desequilibrios macroeconómicos" y habrá una "moderación de la evolución de la demanda interna y un ligero crecimiento del consumo privado". Además, ha resaltado que la capacidad de financiación creciente de la economía española permitirá reducir la deuda externa en más de 50.000 millones de euros.

"En términos de crecimiento económico, evolución de empleo, sector exterior e inversión, el año 2014 marca un punto de inflexión importante con respecto a lo vivido desde 2008", ha concluido el ministro.

Presupuestos Generales del Estado

El ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, ha destacado en su intervención que el presupuesto para el año 2014 es el de la "recuperación económica y el que va a permitir abrir la puerta a la creación de empleo en nuestro país".

También ha subrayado que no habrá subidas de impuestos, incluso ha dicho que "el año que viene tendremos, por primera vez desde el inicio de la crisis, una bajada selectiva de impuestos".

"Estamos ante un presupuesto para la recuperación, pero que sigue teniendo las características que son ineludibles si queremos conseguir esa recuperación: son rigurosos, austeros y comprometidos con la reducción del déficit público", ha señalado el ministro.

Principales cifras

Según ha explicado el ministro, los presupuestos de 2014, que se presentarán el lunes en el Congreso, persiguen que el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas en 2016 esté por debajo del 3% del PIB.

La previsión de la evolución de los ingresos tributarios es "realista", el 2,4, y el gasto disponible para los ministerios es "austero", 34.584 millones de euros, casi un 5% menos respecto al año anterior, ha explicado Montoro.

El titular de Hacienda y Administraciones Públicas ha subrayado el "marcado carácter social" de estos presupuestos, pues, "dentro de los márgenes disponibles", la mayoría de los gastos tiene ese carácter. De hecho, se incrementan las partidas destinadas a becas, un 21,5%, cultura, 17,1%, vivienda, 4,8%, e I+D+i, un 1,3%. A ello hay que añadir el gasto que supone el sistema de seguridad social y el desempleo, ha apuntado.

Como ya adelantó el presidente del Gobierno, Montoro ha confirmado que la cifra oficial de déficit público de 2012 al cierre del ejercicio ha mejorado, pasando del 7% baja al 6,84, lo que a su juicio prueba que "quienes tienen la responsabilidad de gestionar lo están haciendo equilibradamente". El ministro ha añadido que son las corporaciones locales las que mejoran claramente sus cifras respecto a la situación anterior.

Fuente: Consejo de Ministros, 29/09/13



Revista digital CEMCI
Número 20: julio a septiembre de 2013



LA REFORMA LOCAL CONTINÚA TRAS EL RECHAZO DE LAS ENMIENDAS A LA TOTALIDAD EN EL CONGRESO

La reforma local seguirá su tramitación en las Cortes Generales tras haberse rechazado esta tarde por el Pleno del Congreso todas las enmiendas a la totalidad al proyecto de ley del Gobierno



Cristóbal Montoro, durante el debate del proyecto de reforma local en el Congreso. EFE

El PP y UPN han votado en contra de las nueve enmiendas -se habían presentado diez, pero el PNV retiró la suya en el último momento al obtener garantías del Gobierno de respeto a la foralidad, entre otras cuestiones-, mientras que el resto de los grupos lo ha hecho a favor, a excepción del Foro de Asturias, que se ha abstenido.

Además, se ha rechazado que el proyecto de ley vuelva al Pleno, por lo que será remitido a la Comisión correspondiente con competencia legislativa plena y, cuando se apruebe, será remitido directamente al Senado.

Corregir "disfunciones, duplicidades y concurrencia"

Por su parte, en la presentación de la reforma, el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, ha recordado que la Constitución no hace una referencia explícita a las competencias municipales y que ha sido el Tribunal Constitucional, a través de numerosas sentencias, quien ha atribuido al legislador estatal el fijar las bases y sus competencias.

Esta situación, ha añadido, ha dado lugar a "ciertas disfunciones, duplicidades y concurrencia" de competencias o a que los ayuntamientos presten servicios sin tener el "título competencial", lo que la reforma va a corregir.

La reforma corregirá "disfunciones, duplicidades y concurrencia" de competencias, defiende Montoro

El ministro ha asegurado que la intención del Ejecutivo es contar con un nuevo sistema de financiación local en un año, para consolidar las cuentas de las corporaciones locales.

Insistiendo en la máxima "una competencia, una administración", Montoro considera que la reforma es respetuosa "al extremo" con las competencias de las autonomías y con las especificidades del País Vasco, Navarra, Madrid, Barcelona, Ceuta, Melilla y la división comarcal.

Se ha referido a la potenciación de las diputaciones como garantes de la prestación de los servicios, especialmente, en los municipios pequeños y al abaratamiento de costes que ello supondrá.

Casi toda la oposición pide la retirada de la reforma

En sus intervenciones, los grupos de la oposición han criticado el proyecto y todos, salvo PNV y UPN, han reclamado que se retire por creer que ni ahorrará ni simplificará la administración y supondrá un desmantelamiento y privatización de los servicios públicos.

Por el PSOE, Gaspar Zarrías ha pedido la retirada de la propuesta por ser "inconstitucional, tremendamente torpe y en muchos casos inaplicable" y ha reiterado la intención de su formación de llevar la reforma al Constitucional y de derogarla en cuanto vuelvan al Gobierno. Ha acusado a Montoro, a quien se ha referido como el "señor mentira", de querer convertirse en el "alcalde mayor del reino".

El alcalde de Roses (Girona), Carles Páramo, de CiU, ha defendido la enmienda a la totalidad de su grupo, y considera la norma "una traición a los municipios", así como una "nueva traición a Cataluña" y una "cortina de humo y engaño".

También Izquierda Plural ha pedido la retirada de lo que ha denominado como "contrarreforma", con la que el Gobierno pretende "la vuelta al caciquismo y al elitismo", lo que tendrá "efectos letales para la ciudadanía". "Ni los suyos la quieren", ha apuntado la diputada de IU Ascensión De las Heras.

Por el PNV, Pedro Azpiazu ha criticado buena parte de la ley, como su fundamento de "una administración, una competencia", pero se ha centrado en reclamar sobre todo

respeto al régimen foral vasco, que puede llegar a excluir en materia de régimen local la aplicación en Euskadi de la legislación estatal.

Rosa Diez, líder de UPyD, ha alabado con ironía a Montoro por conseguir la unanimidad de la oposición contra la ley y ha pedido la retirada del proyecto porque no responde "a las necesidades del país, que son los ciudadanos" y está hecho "para mantener el bipartidismo y el control clientelar de las entidades locales".

Por el Grupo Mixto, los diputados de Geroa Bai, Coalición Canaria, BNG, ERC y Amaiur también han calificado la ley de "desahucio competencial de los ayuntamientos", "injusta e innecesaria" y un intento de profundizar en "el proceso privatizador" y "centralizador" por parte del Estado.

Solo UPN y Foro han defendido "el camino de la cooperación" y el diálogo para mejorar la reforma presentada por el Gobierno frente al "rechazo frontal" protagonizado por otros partidos de la posición.

Alcaldes del PSOE, en contra de la reforma; del PP, a favor

Un grupo de alcaldes y concejales del PSOE que ha asistido este jueves al debate en el Congreso ha escenificado su oposición a esta reforma con un encuentro presidido por la vicesecretaria general del partido, Elena Valenciano.

Valenciano ha considerado que "hace falta una reforma local, pero no esta", una reforma que "el PP emprende contra todo y contra todos, una vez más imponiendo exclusivamente su criterio", ha apuntado, antes de reprobado la forma y el fondo del proyecto legislativo, desde el convencimiento de que "si algo debe ser objeto de consenso" es un cambio de este tipo.

En paralelo, una treintena de alcaldes del PP, entre los que estaban las alcaldesas de Madrid, Ana Botella, y Valencia, Rita Barberá, han hecho visible su apoyo a la reforma local en una reunión con el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

El alcalde de Santander y presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Iñigo de la Serna, ha asegurado tras este encuentro que "no hay nada" en esta ley que haga pensar, "ni siquiera de lejos", que pueda producirse una privatización de los servicios, como denuncia la oposición, y que los aspectos que los municipios rechazaban fueron retirados y no están en el proyecto.

Fuente: RTVE, 17/10/13



Revista digital CEMCI
Número 20: julio a septiembre de 2013



ALGUNAS INCIDENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLENO Y EN LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL

Jorge CUERDA MÁS

*Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Calaf
Letrado de la Diputación de Valencia (en excedencia)*

*Trabajo de evaluación presentado al Curso sobre “La participación ciudadana en la
Administración Local”. Granada, CEMCI, abril a mayo de 2013.*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. El régimen jurídico de la participación vecinal en el Pleno de un Ayuntamiento.
3. La participación ciudadana en la Junta de Gobierno Local.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

1. INTRODUCCION.

La situación actual de crisis económica ha derivado en una intervención ciudadana en todos los ámbitos de la sociedad y la rebelión social frente a los recortes para hacer frente a los compromisos económicos adoptados por nuestros gobernantes ante las obligaciones soterradas de la Comisión Europea.

Como decimos, la crisis ha motivado la participación ciudadana hasta puntos inimaginables hace años que recuerdan épocas pasadas. Si bien, principalmente esa participación ciudadana ha tenido lugar mediante concentraciones o manifestaciones tomando la calle como medio público y libre para exteriorizar el derecho constitucional a la libertad de expresión, a nadie se le escapa que constituye un modo de presión y de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Baste recordar casos como el de la Plataforma de STOP DESAHUCIOS, la llamada “marea blanca” frente a la privatización de los hospitales públicos de la Comunidad de Madrid o los recientes “escraches” exportados de Argentina como modo de intentar cambiar el pensamiento de nuestros gobernantes o hacer reflexionar sobre una cuestión trascendental.

A menor escala, también en el ámbito local se ha podido constatar en los Ayuntamientos un aumento de la participación y reivindicación ciudadana. Cada vez

más, los vecinos conscientes de que las decisiones de sus gobernantes tienen una incidencia más directa que otras instancias, y repercuten de manera significativa en su esfera, ejercen su derechos ante aquéllos, pudiéndose constatar un aumento en la fiscalización de los órganos colegiados como el Pleno o la Junta de Gobierno Local donde en la mayoría de los casos, el alcalde tiene delegadas muchas de las competencias que le corresponden y, por supuesto, sean delegables.

Nos centramos en el presente trabajo en la participación ciudadana en el Pleno y la Junta de Gobierno Local cuyo estudio merece la pena pues, no son pocos los casos en que un vecino solicita hablar en el Pleno del Ayuntamiento para tratar cualquier cuestión y el Alcalde prohíbe su participación, haciéndose preciso concretar el régimen jurídico aplicable a estos casos y tratar, siquiera indiciariamente, los derechos que corresponden a los ciudadanos en su seno.

También centraremos nuestros esfuerzos en determinar qué derechos puede ostentar un vecino en relación con la Junta de Gobierno Local dado que, a diferencia de lo que ocurre con el Pleno, aquella no es pública.

Entremos pues, en cada uno de los aspectos propuestos.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN VECINAL EN EL PLENO DE UN AYUNTAMIENTO.

Una de las cuestiones más controvertidas de la participación de los vecinos en el pleno es cuando, finalizada la sesión¹, se permite la intervención del público asistente y si pueden preguntar y decir todo aquello que les venga en gana o si puede limitarse esa participación de algún modo.

Si atendemos a la redacción del ROF, el art. 88 3. “El público asistente a las sesiones no podrá intervenir en éstas, ni tampoco podrán permitirse manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Presidente proceder, en casos extremos, a la expulsión del asistente que por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión. Sin perjuicio de ello, una vez levantada la sesión, la Corporación puede establecer un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal”².

¹ No nos referimos aquí a la participación durante el Pleno que el art. 228 ROF reconoce a determinadas asociaciones o entidades.

² Como podemos ver el artículo mencionado no distingue entre sesiones ordinarias y extraordinarias, aunque los ROM que suelen regular la participación lo fijan en las ordinarias.

Como vemos, no establece límite alguno en cuanto a las preguntas a formular o la duración de las exposiciones de los vecinos que asisten a las sesiones, salvo el de atender a “temas concretos de interés municipal”.

Sin duda alguna, nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, cuya solución no puede ser más que una –a diferencia de las potestades discrecionales– y que debe analizarse caso por caso³.

³ Al respecto podemos extractar aquí la doctrina señalada por el TSJ de Andalucía, sede Granada que en su Sentencia núm. 103/2001 de 20 febrero que, al tratar la discutible urgencia de un Pleno, afirma que “...Y es que, ciertamente, el requisito de urgencia y la motivación de la misma, como concepto jurídico indeterminado establecido por la legislación local, no admite más que una solución correspondiendo su apreciación al Alcalde de la Corporación y su ratificación como requisito de validez, al Pleno de la Corporación, aunque ello, no cabe duda, puede ser controlado por los tribunales. En ese sentido, los conceptos jurídicos indeterminados son aquellos que, como la urgencia debatida en el presente proceso, son de necesaria indefinición normativa y, por ello, a los que ha de otorgarse un alcance y un significado específicos en función de unos hechos concretos, plenamente acreditados que difícilmente son extrapolables de otros supuestos (STS de 12 de diciembre de 1979), excluyendo su empleo, a diferencia del ejercicio de potestades discrecionales, diversas soluciones justas (STS 13 de julio de 1984). No obstante, también se ha afirmado tanto doctrinal como jurisprudencialmente (STS de 9 de diciembre de 1986) que dichos conceptos admiten un círculo de certeza positiva (supuestos que claramente encajan en el concepto), un halo de incertidumbre (supuestos de dudoso encaje) y un círculo de certeza negativa (supuestos que claramente no encajan en el concepto) por lo que existe un margen de apreciación atribuido a la Administración –en el presente supuesto al Alcalde y el Pleno del Ayuntamiento de Granada–, que sin implicar el ejercicio de una potestad discrecional, le permite subsumir en el concepto los supuestos situados en la zona de incertidumbre. De esta forma, y en el presente caso, la urgencia que se aduce se integra, a juicio de esta Sala, en esa zona de incertidumbre dados los argumentos vertidos por las partes que justifican sobradamente en un sentido o en otro la apreciación de la misma, y donde es preciso reconocer ese necesario margen de apreciación al órgano que normativamente tiene atribuida dicha potestad que no es otro que el Alcalde y el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Granada que ratificó dicha urgencia atendiendo a las circunstancias existentes, es decir, la necesidad de acelerar la tramitación de un Plan cuya tramitación se demoraba ya algunos años con un claro perjuicio para los intereses de la ciudad. Aun así, y si eventualmente esta Sala estimase que, en el presente supuesto y a la vista de los datos obrantes, se había subsumido de forma caprichosa o arbitraria dicho concepto, tampoco bastaría para declarar violado el derecho fundamental alegado. En efecto, la virtualidad para vulnerar el derecho fundamental tantas veces citado sólo se produce cuando no sólo dicha urgencia no concurre o puede ser al menos objeto de discusión, cuestión de interpretación que claramente se incardina en una cuestión de legalidad ordinaria y que podría ser discutible en los presentes autos dependiendo de dónde se pusiera el acento tal y como ponen de relieve tanto el escrito de demanda como de contestación, sino cuando además dicha forma de proceder, por su carácter desviado, desmedido o torticero, priva, de tal forma, que lo impide o imposibilita adecuadamente, al sujeto titular del derecho fundamental del correcto desempeño del cargo, cuestión que, como se ha expuesto, no parece concurrir en el caso presente”.

Sin embargo, ello no es óbice para entender que pueda existir una limitación intrínseca en la misma de forma que venga limitada esa participación de algún modo. Normalmente serán los ROM los que deban regular esta cuestión pero, en aquellos municipios donde no existe obligación, debe estarse al texto normativo aplicable.

Muchos ROM suelen establecer limitaciones en la participación de los vecinos, sujetando las preguntas que puedan formular a los asuntos fijados en el orden del día de forma que no son libres para preguntar lo que deseen sino sólo sobre los aspectos tratados en el orden del día.

En este sentido, podemos citar aquí como ejemplos los siguientes:

El ROM del Ayuntamiento de Sueca⁴, en su art. 91 regula la Intervención del pueblo, señalando que: “Una vez finalizadas las sesiones del Pleno, la intervención del pueblo se regirá por las normas siguientes:

- a) Las intervenciones se realizarán a la finalización de la sesión del Pleno, estas podrán ser verbales o por escrito y versarán sobre asuntos incluidos en el orden del día de este.
- b) Las preguntas presentadas al Pleno serán contestadas al finalizar la sesión, una vez levantada esta por la Presidencia, por el presidente de la Comisión Informativa correspondiente, por el delegado del servicio o por cualquier otro miembro corporativo.
- c) Las preguntas que, bien por falta de datos suficientes o por cualquier otra razón, no pudieran ser contestadas después del pleno que se formularon, serán objeto de respuesta escrita al ciudadano que las planteó, en un plazo máximo de ocho días.
- d) Ni las preguntas ni las respuestas provocarán debate, es decir, que una a una pregunta corresponderá una respuesta en los términos descritos. Se admitirá un turno para aclaraciones.
- e) El tiempo máximo que se dispondrá después de cada pleno será de una hora para contestar a las preguntas efectuadas, con el fin de no dilatar en exceso su duración”

⁴ Publicado en el núm. 46 BOP de Valencia en fecha de 23 de febrero de 2013.

Por otro lado, el ROM del Ayuntamiento de Granada⁵ apenas difiere del texto del ROF y se limita a señalar sobre este particular (art. 118) que “El público asistente a las sesiones no podrá intervenir en éstas, ni tampoco podrán permitirse manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Presidente/a proceder, en casos extremos, a la expulsión de los asistentes que por cualquier causa impidan el normal desarrollo de las sesiones. Sin perjuicio de ello, una vez levantada la sesión, la Presidencia puede establecer un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés Municipal”.

En cambio, el ROM del Ayuntamiento de Crevillente⁶ sí aporta novedades, introduciendo límites a dicha participación, como por ejemplo que sólo se permite la participación ciudadana en las sesiones ordinarias, se remite al reglamento de participación ciudadana y las reclamaciones individuales deben efectuarse utilizando otras vías, en este caso, a través de la Oficina de Reclamaciones de que dispone el mismo Ayuntamiento. Así se expresa: “13.- La participación ciudadana en las sesiones ordinarias será fuera de sesión y deberá formularse a los concejales delegados afectados por la materia expuesta. Los instrumentos de participación ciudadana en los Plenos se ajustarán a lo que disponga el Reglamento de Participación Ciudadana de este Ayuntamiento y las disposiciones legales vigentes. Dicha participación deberá ejecutarse desde el mutuo respeto a las opiniones de los vecinos, del Alcalde y de todos los miembros de la Corporación Municipal. Las reclamaciones particulares se formularán a través de la Oficina de Reclamaciones”.

Otros, en cambio, ni siquiera mencionan la participación de los ciudadanos en el Pleno, como ocurre, por ejemplo con el ROM de L’Hospitalet de Llobregat⁷.

La primera cuestión que nos surge es si esa limitación conculca el derecho constitucionalmente protegido y si es contrario al espíritu del ROF pues si este no establece limitación alguna tampoco debe hacerlo el ROM correspondiente, habida cuenta de la superioridad normativa de aquél como ya aclaró en su día el Tribunal Supremo.

⁵ BOP núm. 150, 6 de agosto de 2012.

⁶ El citado responde a una modificación parcial del ROM del Ayuntamiento de Crevillente de fecha de 31 de enero de 2011.

⁷ ROM L’Hospitalet de Llobregat publicado en el BOP 16-9-1997, art. 44.

A mi juicio, no puede hablarse de conculcación de precepto alguno y, menos aún de una pretendida vulneración del derecho a la libertad de expresión pues, si se realiza una interpretación sistemática pronto alcanzaremos la conclusión que tal vulneración no existe.

Efectivamente, el control de los actos del gobierno municipal se encomienda al Pleno, que de acuerdo con el art. 22.1 LRBRL se integra por todos los Concejales y es presidido por el Alcalde, señalando de forma específica el art. 22.3 a) que corresponde al Pleno “el control y la fiscalización de los órganos de gobierno” y son, por tanto, los representantes elegidos democráticamente –concejales- a quienes compete dicho control, pudiendo preguntar o hacer los ruegos que estimen pertinentes de acuerdo con el art. 97 ROF.

Si se permitiera que cualquier vecino que asiste al Pleno preguntar sobre cualquier cuestión se produciría una equivalencia en ese status y se podría llegar al absurdo de que aquellos vecinos que habiéndose presentado a unas elecciones y no hubieran obtenido la condición de concejal se equiparara a los que sí han obtenido dicha condición.

Por tanto, la participación ciudadana proclamada constitucionalmente en los asuntos públicos no impide que pueda ser canalizada y ordenada de forma que la misma se ejercite sobre unas bases y principios que no pueden considerarse absurdas o palmariamente contrarias al derecho de participación o de expresión.

Sin duda, la participación ciudadana puede hacerse a través de otros medios y cauces, como el derecho de petición⁸, escritos de solicitud de acceso a expedientes administrativos⁹, certificaciones de actos y acuerdos¹⁰ o, a través de cualquiera de los órganos de participación ciudadana, que se constituye como un órgano de existencia obligatoria de acuerdo con el art. 70.1 bis LRBRL¹¹.

⁸ Art. 29 CE.

⁹ Art. 70.3 LRBRL establece “Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”.

¹⁰ Vid. supra.

¹¹ De esta forma, el art. 70.1 bis LRBRL señala que “1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en

Como decimos, el Pleno de un Ayuntamiento es, con carácter general público¹², lo que significa que necesariamente debe ser de acceso libre por la ciudadanía en general sin que puedan ponerse cortapisas de algún tipo. No obstante, cuando existan razones justificadas de aforo o cualquier otra circunstancia motivada (principalmente de seguridad pública) no veo inconveniente en que pueda contemplarse una limitación a través del ROM de igual modo que la intervención del público en las sesiones ordinarias como hemos visto anteriormente¹³.

De esta forma, el ROM de L'Hospitalet de Llobregat (BOP 16-9-1997) en su art. 44.2 concreta que “sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior, la Presidencia podrá directamente, o a petición de los portavoces de cualquiera de los Grupos Municipales, decidir que el Pleno, o parte del mismo, se celebren a puerta cerrada, cuando por parte de los asistentes se produjesen tumultos o se realizasen manifestaciones graves contra cualquiera de sus miembros o hubiese altercados públicos, que hicieran difícil o imposible la continuidad de la sesión con la normalidad y el respeto que merece la institución pública. En este caso, la Presidencia invitará a los asistentes a abandonar el Salón de sesiones, y, en caso, de resistencia por parte de aquellos, el desalojo podrá llevarse a cabo por los miembros de la Policía Local, por orden directa del Alcalde o Alcaldesa”.

Como vemos, en lugar de expulsar del Pleno a las personas que impidan su normal desarrollo, establece la posibilidad de que se celebre a puerta cerrada.

Ello conecta con una cuestión que merece tratar aquí cual es la posibilidad de utilizar grabadoras particulares en su seno pues, a priori, podría pensarse que al ser pública la sesión cualquier ciudadano estaría legitimado para utilizar estos medios de captación, y que un eventual impedimento a efectuar dicha grabación vulneraría el principio de publicidad de las sesiones, el derecho de los ciudadanos a obtener

el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales”. En los municipios sometidos al Título X de la citada Ley, los arts. 131 y 132 establecen la existencia del Consejo Social de la Ciudad y la creación de una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

¹² Las excepciones que contempla la LRBRL a la publicidad de las sesiones plenarias se encuentran en el art. 69.1 según el cual “1. 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”.

¹³ Podría plantearse la posibilidad que el ROM contemplara que aquellos que haciendo uso de ese derecho a participar en el Pleno y que hubieran sido expulsados en más de una ocasión por haber proferido insultos, no acatar las decisiones del Presidente, etc, pudieran verse limitados a asistir a los Plenos. En principio dicha posibilidad, a mi juicio, no tiene acomodo legal, ya que si bien podría encuadrarse en el Título XI LRBRL, la sanción a imponer es siempre pecuniaria no de otra clase.

información veraz y, desde el punto de vista de los concejales si fueran estos los que pretenden dicha grabación, a disponer de toda la información precisa para el desarrollo de su función.

Sobre esta cuestión ya se pronunció la antigua Audiencia Territorial de Madrid en sentencia de 29 de julio de 1988¹⁴ en la que se analizaba un supuesto en que mediante Decreto de un Alcalde, posteriormente ratificado por acuerdo del Pleno, se "prohibía la utilización de aparatos grabadores particulares en las sesiones plenarias de la Corporación", infringían el ordenamiento jurídico, y en especial si vulneraban el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, previsto en el art. 20 1 d) CE.

Dichos actos fueron recurridos por la Abogacía del Estado al considerar contrario al ordenamiento jurídico la resolución impugnada, sistematizándola en dos grupos. En primer lugar, los de índole formal, al considerar que el Decreto del Alcalde afecta a la organización y funcionamiento de la Corporación y, por lo tanto, a materias incursas en el Reglamento Orgánico cuya aprobación corresponde al Pleno de la Corporación y no al Alcalde, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales¹⁵. En segundo lugar, los de índole sustantiva, en cuya virtud la resolución impugnada vulneraría el derecho a recibir información veraz previsto en el art. 20.1 a) de la Constitución, así como el principio de publicidad de las sesiones del Pleno (art. 70.1 LRBRL y 88 ROF), el derecho de los ciudadanos a obtener información veraz (art. 70.3 LRBRL) y el de los Concejales a disponer de toda información precisa para el desarrollo de su función (art. 77. 2 LRBRL).

Aunque pueda pensarse en un primer momento que nos encontramos ante una nulidad de pleno derecho y no convalidable¹⁶ (art. 67 LRJPAC) al haberse dictado un

¹⁴ Esta sentencia fue confirmada por la del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1990.

¹⁵ En este caso concreto se añadía también otra circunstancia y es que se criticaba el hecho de que la posterior aprobación de dicha Resolución por el Pleno de la Corporación pueda otorgarse eficacia alguna al haberse adoptado en sesión extraordinaria sin estar comprendido en su convocatoria, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 del Reglamento.

¹⁶ Y así ha venido siendo declarado por la doctrina jurisprudencial en el que declaró la nulidad de un acuerdo plenario que ratificaba una decisión previa viciada de nulidad por haber sido dictada por órgano manifiestamente incompetente, pudiéndose citar al respecto la STS de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 93/2000 de 25 enero al señalar que "...la solución a las dos tachas de ilegalidad que plantea el recurrente (incompetencia y vulneración del procedimiento) aparece clara. La incompetencia de la Comisión de Gobierno es patente y manifiesta, pues

acto por órgano manifiestamente incompetente (pues queda claro que la aprobación – o modificación- del ROM es una competencia del Pleno y no del Alcalde ex arts. 21, 22 y 47 LRBRL), la sentencia obvia esta cuestión de manera acertada.

De esta forma señala que, si bien es cierto que el Alcalde carece de competencia para aprobar o modificar el Reglamento Orgánico de la Corporación, correspondiendo ésta al Pleno, de conformidad con el art. 22 d) LRBRL y 50.3 del ROF, no lo es menos que el Alcalde como Presidente de la Corporación tiene encomendadas entre sus atribuciones la de presidir las sesiones del Pleno (art. 21.1 d) LRBRL y art. 41.4 ROF) y en consecuencia, como poder inherente o implícito a la misma, el conjunto de facultades de «policía interna», adoptando las medidas que estime adecuadas para velar por el normal desarrollo de las sesiones y el mantenimiento del orden en la Sala, en tal sentido han de entenderse los art. 94 y 95 del ROF. Pues bien, la prohibición de utilizar aparatos grabadores particulares en las sesiones del Pleno, no incide en las normas generales de organización y funcionamiento de la Corporación, sino que se trata, más bien, de una medida concreta encaminada a velar por el buen orden de las sesiones, comprendida por ende, dentro de las facultades de policía interna inherentes a sus atribuciones, siendo por lo tanto órgano competente para su adopción el Presidente de la Corporación, careciendo en consecuencia de relevancia jurídica toda consideración formal en torno a la posterior ratificación o prestación de consentimiento realizada por el Pleno¹⁷.

Como decíamos, desde un punto de vista sustantivo, el Abogado del Estado entendió que la resolución impugnada vulneraba el derecho de los ciudadanos a recibir información veraz por cualquier medio de difusión, reconocido en el art. 20.1 d) de la Constitución.

carece de competencia para alterar un acuerdo del Pleno. Esta incompetencia lo es por razón de la materia y, como se ha dicho, manifiesta, por lo que genera nulidad de pleno derecho (artículo 62.1.b de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre..., la cual no es convalidable por la ratificación que efectuó el Pleno, pues la convalidación por defectos de competencia sólo cabe si el defecto no es generador de nulidad de pleno derecho (artículo 67.3). Por otro lado, esta prohibición de convalidación tiene un claro fundamento, pese a que podría tacharse en principio de extraña dado que, pese a que hubiera una nulidad anterior, después ha intervenido el órgano competente con plenas garantías. Tal fundamento es que la ratificación no pretende ser un acto nuevo del órgano competente que produce sus efectos desde el momento en que se aprueba, sino que pretende dar validez retroactiva, desde el momento en que se dictó, al acto que al dictarse era anulable o nulo, lo cual, si bien es admisible en el primer caso (pues los actos anulables producen efectos mientras no se anulen) no lo es en el segundo...”.

¹⁷ El Tribunal Supremo en sentencia de 8 de noviembre de 1984 ya declaró que la permisón o prohibición de uso de las grabadoras en las sesiones formaba parte de las potestades de policía interna de las autoridades municipales.

Si bien, respecto de esta alegación es necesario tener presente, tal y como puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en sentencia 105/83, de 23 de noviembre, que el derecho de información abarca una doble faceta, por un lado, el derecho a comunicar libremente información veraz y por otro el derecho de todos los ciudadanos a recibirla, señalando a continuación que "el objeto de este derecho es, por consiguiente, el conjunto de hechos que puedan considerarse como noticiables o noticiosos en los términos puntualizados anteriormente, y de él es sujeto primero la colectividad y cada uno de sus miembros, cuyo interés es el soporte final de este derecho del que es asimismo sujeto, órgano o instrumento el profesional del periodismo, puesto que a él concierne la búsqueda y su posterior transmisión". Este derecho en los términos expuestos, no aparece vulnerado, por un Decreto de Alcaldía donde prohíbe el uso de grabadoras, ya que la posibilidad de que tanto los ciudadanos en general como los periodistas en particular asistan a las sesiones del pleno y después difundan los hechos que a su juicio son noticiables, no sólo no se ve afectada sino que incluso aparece garantizada en el propio Decreto de la Alcaldía.

Por otra parte, el Secretario del Ayuntamiento, de conformidad con el art. 109 y 55 del ROF, extiende acta de los asuntos tratados a la que se dará la publicidad prevista en los arts. 229 y 230 del mencionado reglamento, sin que la no transcripción literal de todos y cada una de las intervenciones pueda considerarse insuficiente a los efectos de poder entender cumplido el derecho a la información veraz previsto en el art. 20.3, pues la veracidad de la información no requiere una transcripción literal, y en todo caso cualquier intervención o aspecto de la misma que pudiera considerarse relevante puede ser incluida en el Acta a petición expresa de los Concejales presentes. Estas mismas razones impiden entender vulnerados los arts. 70.1 y 2 y 77 de la LRBRL referidos a la publicidad de las sesiones, derechos de los ciudadanos a obtener información sobre los acuerdos adoptados, así como de los concejales a disponer de la información necesaria para ejercer sus funciones, pues el Decreto que comentamos ni impide ni restringe la posibilidad de asistir a las Sesiones del Pleno que siguen siendo públicas, de solicitar las certificaciones copias y, en general, la información necesaria en los términos del art. 70.3, ni tampoco limita en modo alguno el derecho de los Concejales a recibir la información necesaria para el ejercicio de sus funciones en los términos previstos en el art. 77 de la LRBRL, 14, 15 y 16 del ROF o de asistir y participar en sus sesiones.

Es por ello que la medida consistente en impedir la utilización de grabadoras particulares en las sesiones del Pleno trata de impedir que la utilización de dichos aparatos por el público o por los Concejales pueda interferir en el normal desarrollo de

la sesión en cuanto pudiera coartar la libertad de exposición de los miembros de la Corporación, si saben que sus palabras están siendo grabadas.

Finalmente, en cuanto a si la medida cuestionada se halla en contradicción con lo dispuesto en el art. 88 ROF, el precepto en cuestión prevé la posibilidad de ampliar el aforo de la Sala mediante la utilización de técnicas de difusión visual y auditiva, que constituyen un complemento optativo para la publicidad de las sesiones y en cuanto tal no se ve afectado por la Resolución comentada, que como ya hemos puesto de manifiesto no limita ni impide tal publicidad y que en todo caso se dicta con una finalidad distinta, que aun cuando pueda ser cuestionable desde el punto de vista de su oportunidad no lo es por su legalidad.

Por otro lado, el tema del impedimento de utilizar grabadoras particulares en el Pleno tampoco ha escapado al conocimiento de la Jurisdicción Penal que ha declarado la inexistencia de delito¹⁸ cuando el alcalde impide su utilización ya sea al público asistente como a los propios concejales.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL.

A diferencia de lo que ocurre con el Pleno, las reuniones de la Junta de Gobierno Local no son públicas, por lo que los derechos de los ciudadanos a participar en ellas queda limitado a la obtención de copias de los actos y acuerdos dimanantes de este órgano y a la publicidad de los acuerdos adoptados, con carácter general, en el tablón de

¹⁸ Así, por su interés traemos a colación el Auto dictado por la Audiencia Provincial de Zaragoza (Sección 3ª) núm. 480/2009 de 17 septiembre en el que se analiza la denuncia de un concejal al Alcalde de Villamayor de Gallego del delito de coacciones y de un delito contra los derechos cívicos por no haberle permitido -más bien interrumpido- la grabación que con su teléfono móvil hacía del pleno del Ayuntamiento de fecha 5 de diciembre de 2008. El Tribunal, después de analizar el caso, concluye que la cuestión se integra en el principio de autonomía de los entes locales que reconoce el art. 140 de la Constitución Española, es decir si debe reconocerse al Alcalde de un Ayuntamiento una potestad de policía interna para ordenar el desarrollo de las sesiones del pleno del Ayuntamiento que preside. Para afirmar con rotundidad que “De los razonamientos anteriores se deduce que a juicio de esta Sala permitir o prohibir el uso de grabadoras en las sesiones del Pleno entra dentro del ámbito de las potestades de policía del Alcalde y del propio Pleno respecto al desarrollo de las sesiones, y respecto de las cuales esta jurisdicción penal nada tiene que enmendar.

Consecuentemente, hay que pronunciarse en el sentido de que el uso de las grabadoras no está contemplado en el art. 88 del Real Decreto de 26 de noviembre de 1986 Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, y que la prohibición de dicho uso en el caso de autos tratándose de un pequeño municipio rural, con las relaciones de inmediatez existentes entre los vecinos, no es contraria al ordenamiento jurídico”.

anuncios¹⁹. Si bien, bajo este epígrafe interesar analizar si, a pesar de ese derecho a obtener copia de los acuerdos, también se incluye el de obtener copia de las actas.

Esta cuestión es sumamente controvertida y, desde luego, no está exenta de polémica como veremos a continuación²⁰.

Sin duda alguna, la génesis de los derechos analizados de participación ciudadana en los asuntos públicos se encuentra en el artículo 23.1 de la Constitución que señala que "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal", siendo plasmación de ese derecho constitucional la prevención contenida en el artículo 69.1 LRRL, según la cual "Las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local". Por su parte, al tenor del artículo 70.3 del mismo texto legal "Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales (). La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada"²¹.

En cuanto a la documentación de los acuerdos, con aplicabilidad a la Junta de Gobierno Local, el artículo 50 TRRL dispone, en lo atinente al caso, que "de cada sesión se extenderá acta por el Secretario de la Corporación o, en su caso, del órgano correspondiente, haciendo constar, como mínimo, la fecha y hora de comienzo y fin; los nombres del Presidente y demás asistentes; los asuntos tratados; el resultado de los votos emitidos y los acuerdos adoptados".

De la normativa transcrita se desprende, a través de la formulación de un simple silogismo, que si los acuerdos de la Junta de Gobierno Local se han de hacer constar en el acta correspondiente y si todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias de los acuerdos, la proposición resultante de las dos anteriores no puede ser otra que la del

¹⁹ En relación a los concejales, además, se exige que les sea remitida dentro de los diez días a su aprobación (art. 113.1 b) ROF).

²⁰ Sobre esta cuestión no muchos pronunciamientos jurisprudenciales, si bien podemos encontrar una referencia en la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Bilbao (País Vasco), núm. 5, núm. 275/2012 de 17 octubre.

²¹ Sobre este particular puede leerse a Severiano Fernández Ramos en "Principio de Participación Ciudadana en el Gobierno Local", folios 2 y ss. Material correspondiente a la Unidad Didáctica I del Curso "Participación Ciudadana", CEMCI, 2013.

derecho de todos los ciudadanos a obtener copias de las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno.

Llegados a este punto, procede determinar si ese derecho a la obtención de copia de las actas de la Junta de Gobierno ampara el que la copia sea íntegra y la respuesta ha de venir dada por cuál sea el contenido de las actas en cuestión.

En efecto, si los contenidos de las actas de la Junta de Gobierno Local afectan a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos o la intimidad de las personas, el derecho a que la copia sea íntegra viene limitado por el artículo 70.3 de la Ley 7/1985, con la exigencia de verificar la restricción a la integridad del contenido original mediante resolución motivada, debiendo ocurrir otro tanto respecto de las deliberaciones puesto que el artículo 70.1, párrafo segundo de la Ley 7/1985, dispone que "No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local" -a diferencia de las del Pleno-, lo que supone que los ciudadanos no tienen derecho a presenciarlas, precisando el artículo 126.5 de la misma Ley que "Las deliberaciones de la Junta de Gobierno Local son secretas", lo que supone la prohibición a los asistentes a las mismas de revelar los concretos términos en que se deliberó, restringiendo esta disposición de rango legal para la Junta de Gobierno Local lo contemplado para todos los órganos colegiados en el artículo 27.1 de la Ley 30/1992, según el cual las actas han de especificar, entre otros extremos, los puntos principales de las deliberaciones y ello por cuanto los artículos 70.1 y 126.5 de la Ley 7/1985 deben su redacción a la Ley 57/2003, posterior a la 30/1992 y por el carácter básico de los mismos, negado al 27 de la Ley 30/1992 por la sentencia 50/1999 del Tribunal Constitucional, además de ser inaplicables a los órganos colegiados del Pleno y la Junta de Gobierno Local de acuerdo con la Disposición Adicional 1ª LRJPAC.

Así las cosas, la legislación de régimen local ampararía el derecho a obtener copia íntegra de las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno Local si éstas no contienen pormenores de las deliberaciones ni datos afectantes a la seguridad y defensa del Estado o cuestiones delictivas y a obtener copia no íntegra de las actas que contuvieran esos extremos, los cuales deberán ser extraídos de la copia del acta expedir -en el bien entendido caso que la normativa sólo impone para el acta un contenido mínimo -, por lo que en todo lo restante tiene derecho el solicitante a que figure en la copia peticionada.

Ni qué decir tiene que el derecho a la obtención de copias de las actas de la Junta de Gobierno Local encuentra un límite más, que es el general de la prohibición del abuso de derecho ex art. 7 del Código Civil, en nuestro caso, en la exigencia de la obtención de copias y a otros más comunes como prohibición de solicitudes genéricas.

Finalmente, indicar que se ha planteado en algún caso, extensible tanto al Pleno como a la Junta de Gobierno, la posibilidad de ejercer el derecho de oposición fundándose en la Ley Orgánica de Protección de Datos en relación a las actas y su contenido. En estos casos, la doctrina jurisprudencial²² es clara al afirmar que no pueden prosperar peticiones de este tipo ya que, básicamente, la Administración actúa con carácter general en un régimen de publicidad de sus actos (STS 4 de mayo de 2005), como hemos visto anteriormente tanto para el Pleno con la publicidad de sus sesiones y acuerdos y, respecto de la Junta de Gobierno, respecto de sus actos.

El artículo 69, ya hemos visto anteriormente, pauta que las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, añadiéndose en el artículo 70 de la Ley 7/1985 que las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales serán públicas, y de tales sesiones, como en todos los órganos colegiados, se levantarán las correspondientes actas, que reflejarán lo actuado en la sesión, las deliberaciones, los acuerdos adoptados y los participantes, conforme a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 30/92. Por su parte, el artículo 229 del Real Decreto 2568/1986 que las Corporaciones darán publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de las Juntas de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde, tanto mediante su exposición en el tablón de anuncios y en el boletín informativo de la entidad como en los medios de comunicación social del ámbito de la entidad.

En definitiva, dado el contenido de las actas, la publicidad que les confiere la legislación de régimen local, no cabe, con relación a las mismas, ejercer el derecho de oposición pretendido, sin perjuicio de las posibles modificaciones o rectificaciones que puedan llevarse a cabo, conforme a lo previsto en la legislación local, que en nuestro caso se concreta, de forma general, al aprobar el primer punto del orden del día de las sesiones ordinarias.

4. CONCLUSIONES.

A través del presente trabajo hemos pretendido arrojar luz y poner de relieve algunas cuestiones eminentemente prácticas que se dan en los Ayuntamientos en relación con la participación ciudadana en dos órganos colegiados como son el Pleno y la Junta de Gobierno Local.

²² Puede verse a este respecto la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de junio de 2011.

La práctica ha constatado una realidad, que la “participación ciudadana”, más bien diría la “intervención ciudadana”, alcanza su clímax cuando los Plenos son retransmitidos por la Televisión Local, dando lugar a la aparición de grupos muy heterogéneos que, en la mayoría de los casos, precisan de una regulación específica a los efectos de que la seriedad y el respeto que deben imperar en las sesiones plenarias no se pierdan en pro de dicho principio, convirtiéndose en un esperpéntico espectáculo.

A falta de dicha regulación, ya hemos visto que el Alcalde está investido de amplias facultades dentro de las cuales se encuentra el de velar por el respeto y cumplimiento de los principios democráticos, sin que su utilización pueda suponer menoscabo a una hipotética participación ciudadana o al derecho fundamental de la libertad de expresión pues, como todo derecho, no son absolutos, pudiendo ser limitado con criterios razonables y motivados, cuestión ésta que, sin duda, deberá analizarse caso por caso y atendidas las circunstancias concurrentes.

5. BIBLIOGRAFÍA.

ALÁEZ CORRAL, Benito: “Defensa de la Constitución, libertades de expresión e información y principio de proporcionalidad”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Vol. III parte estudio, Pamplona: Editorial Aranzadi, 1999.

CASTELLA ANDREU, J.M. “La participación ciudadana en la administración pública”, *Revista vasca de administración pública* núm. 34, 1992.

CUESTA LOPEZ, Víctor: *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Civitas, 2008.

DE LA IGLESIA CHAMORRO, Asunción: “Los escarches”, *Actualidad jurídica Aranzadi* núm. 865/2013.

DEL RÍO VILLAR, Susana: “El poder integrador de los ciudadanos en la construcción europea”, *Actualidad jurídica Aranzadi* núm. 724/2007.

ENGUITA PUEBLA, Abel: “La participación ciudadana en el urbanismo”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* núm. 93, 1985.

FERNANDEZ, Annaïck y PÉREZ ALBERDI, M^a Reyes: “La participación ciudadana en la elaboración de las disposiciones generales: el artículo 105 a) de la Constitución”, en: *Gobierno y Constitución*, Tirant lo Blanch, 2005.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: “Principio de participación ciudadana en el gobierno local”, folios 2 y ss., material correspondiente a la unidad didáctica I del curso *Participación ciudadana*, CEMCI, 2013.

GUILLEN CARRAU, Javier: “La necesaria reformulación de «buen gobierno»”, *Revista Aranzadi doctrinal* núm. 8/2009.

PALOMAR OLMEDA, Alberto: “El carácter representativo ineludible de los órganos de gobierno locales”, *Actualidad jurídica Aranzadi* núm. 865/2013.

PEMÁN GAVÍN, Juan: “El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la administración local”, *Revista aragonesa de administración pública* núm. 27/2005.

PÉREZ ALBERDI, M^a Reyes: “Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente”, *Revista de derecho político* núm. 73, septiembre-diciembre 2008, págs. 181-205.

RODÉS MATEU, Adriá, “Impresiones constitucionales sobre la nueva ley de consultas catalana”, *Revista Aranzadi doctrinal* núm. 2/2010.

SALANOVA ALCALDE, Ramón: *Manual sobre organización y funcionamiento de los municipios*, Editorial Aranzadi, 2011.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español”, *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008, p. 223-245.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel y ORTEGA ALVAREZ, Luis: *La participación del ciudadano en la administración pública*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima: “La participación ciudadana en la administración local. Una posible solución para los problemas de las democracias actuales en el marco de la Unión Europea”, *Actualidad administrativa* núm. 11/2004.

SERRANO, Félix: “Las administraciones ante las redes sociales. La participación ciudadana: cómo, cuándo y dónde”, *Análisis local* núm. 89/2010.

SOTO VALLE, Juan Ignacio, “Transparencia y participación ciudadana en los gobiernos locales”, *Revista de estudios locales* núm. 116/2009.

LA CONCESIÓN DE LICENCIAS DE OCUPACIÓN O UTILIZACIÓN PARA LAS EDIFICACIONES EN RÉGIMEN ASIMILADO AL DE FUERA DE ORDENACIÓN EN ANDALUCÍA

Juan Francisco SÁNCHEZ GONZÁLEZ

*Secretario-Interventor de Administración Local
Servicio Provincial de Asistencia a Municipios
Diputación Provincial de Málaga*

*Trabajo de evaluación presentado al Curso sobre “Reglamento de disciplina urbanística de Andalucía y Administración Local”.
Granada, CEMCI, mayo a junio de 2012.*

SUMARIO:

1. Las situaciones de fuera de ordenación y las asimiladas en la legislación urbanística de Andalucía.
2. La licencia de ocupación o utilización de edificios en la legislación urbanística andaluza.
3. El otorgamiento de licencias de ocupación o utilización para edificaciones en situación asimilada a la de fuera de ordenación.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

1. LAS SITUACIONES DE FUERA DE ORDENACIÓN Y LAS ASIMILADAS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA.

Una de las características del planeamiento urbanístico es, que pese a tratarse de una normativa que nace con vocación de perdurar en el tiempo, el planificador puede atendido al *ius variandi* que le asiste, cambiar las líneas generales del mismo, de acuerdo con el interés general y con la finalidad de adaptar los planes urbanísticos a la cambiante realidad que regulan.

La conciliación del interés general de las previsiones del Plan Urbanístico, con los derechos adquiridos lícitamente por los propietarios la resuelve el legislador, permitiendo que las edificaciones disconformes puedan continuar existiendo y prestando el servicio para el que fueron erigidas, hasta su desaparición por el agotamiento de la vida de sus elementos o por cumplirse las previsiones del Plan.

Siguiendo a CARBALLEIRA RIVERA¹ puede definirse la situación de fuera de ordenación como aquella en que quedan las *«edificaciones legales que erigidas al amparo de una ordenación urbanística anterior, contravienen lo dispuesto en el nuevo planeamiento y, por tanto, están llamadas a desaparecer una vez se extingan las posibilidades razonables de vida de sus elementos»*.

El principio más importante que informa su régimen jurídico, es la ausencia de indemnización por la declaración en situación de fuera de ordenación, salvo en cuanto pueda implicar una limitación del uso y disfrute lícitamente adquirido, durante la vida útil de la construcción o edificación calificada en tal situación.

La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en lo sucesivo LS-56, que supuso el nacimiento del derecho urbanístico en nuestro país, es el primer texto legislativo en que se regula el régimen aplicable a los edificios y edificaciones en situación de «fuera de ordenación».

El artículo 48.1 de la LS-56 venía a disponer que *«Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan general o parcial, que resultaren disconformes con el mismo, serán calificados como fuera de ordenación»*.

El artículo 48.2 establecía que dichos edificios *«no podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble»*, régimen restrictivo de los derechos dominicales que se modulaba, permitiendo que pudieran, en casos excepcionales, *«autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas»* (artículo 48.3 LS-56).

Este régimen afectaba a las edificaciones pero también a los usos, al disponer el artículo 49 que *«Cuando, aprobado un Plan, resultaren industrias emplazadas en zona no adecuada, las edificaciones y sus instalaciones quedarán sujetas a las limitaciones del artículo anterior con las tolerancias que, de modo general, se prevean en las norma urbanísticas o en las Ordenanzas de edificación»*.

¹ CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa (2004): «Edificios fuera de ordenación y obras permitidas». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Número 214. Diciembre de 2004, página 12.

La aprobación de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, Ley que a su vez dio lugar al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril en adelante TRLS-76, no significó ningún cambio sustancial, pues los tres apartados del nuevo artículo 60, coincidían literalmente con los del derogado artículo 48 de la LS-56, y los nuevos artículos 61 y 62.1 eran una fiel reproducción de los artículos 49 y 50.1 de la norma derogada.

La situación típica de fuera de ordenación que se estableció tanto en la LS-56 como en el TRLS-76, implicaba la imposibilidad de realizar en los edificios e instalaciones disconformes con el nuevo planeamiento, y en tal medida calificadas como fuera de ordenación, obras de distinta naturaleza a las estrictamente permitidas por la propia ley, y ello con independencia del grado de disconformidad de la edificación o construcción con el nuevo plan.

El mismo tratamiento legal merecía el edificio que en su totalidad se encontrase en una zona verde, que aquel edificio que invadiera tan sólo unos centímetros la línea de alineación prevista en el nuevo planeamiento, el Tribunal Supremo, en algunas ocasiones vino a corregir esta excesiva rigidez normativa mediante la aplicación del principio de proporcionalidad, pero en otras consideró, que el régimen legal de fuera de ordenación era de derecho necesario sin que pudiera ser suavizado su régimen si la ley no lo preveía expresamente.

Para dar solución a éste problema, aprovechando la habilitación concedida al Gobierno por la disposición final segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, para que aprobara un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, para lo sucesivo TRLS-92, introduce al principio del 2º párrafo del artículo 137 (que es prácticamente una reproducción de los artículos 60 y 61 del TRLS-76) un añadido que suponía la “deslegalización” del régimen de fuera de ordenación, permitiendo que el planeamiento municipal pudiera determinar el régimen concreto aplicable.

El nuevo marco legislativo que en materia urbanística estableció el TRLS-92, se mantuvo inalterado hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo, que provocó en las distintas Comunidades Autónomas la novación de la vigencia, como derecho supletorio o como único derecho aplicable, del TRLS-76 y de toda aquella normativa urbanística anterior a la constitución de las Comunidades

Autónomas situación frente a la que en Andalucía se reacciona con la promulgación de la Ley 1/1997 de 18 de junio que se mantiene vigente hasta la entrada en vigor el 20 de enero de 2003, de la Legislación autonómica propia, constituida por la Ley 7/2002 de 17 de noviembre de Ordenación urbanística de Andalucía en adelante LOUA.

Aunque los supuestos de alteraciones de la normativa de la planificación territorial y/o urbanística, son los casos prototípicos para la calificación de las construcciones, edificaciones o instalaciones en situación de fuera de ordenación, la Jurisprudencia, en la función que le atribuye el artículo 1.6 del Código Civil para completar el ordenamiento jurídico, con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo, ha extendido la aplicación del régimen de fuera de ordenación a los casos de los edificios o instalaciones erigidos ilegalmente, contrarios a la ordenación territorial y/o urbanística que, por prescripción de las infracciones y caducidad del ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad, no pueden ser ya demolidos.

En una doctrina muy reiterada, había venido a afirmar la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 5 de diciembre de 1987, RJ 1987\9365) que la obligatoriedad de los planes, no implica que de forma inmediata hayan de ser demolidos todos los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad al Plan y que resulten disconformes con él, permitiéndose mediante la calificación de fuera de ordenación, la subsistencia de los mismos durante el plazo normal de vida de la construcción y prohibiendo, las obras de consolidación que alargarían artificialmente, más allá de lo previsible, la vida natural de la edificación, y señalando que en una situación análoga, habían de quedar aquellas construcciones que naciendo ya en la ilegalidad, no podían ser destruidas, por haber transcurrido el plazo, durante el cual la Administración puede ordenar la demolición.

El significado, alcance y extensión, de la declaración en situación de fuera de ordenación, lo aclara el Tribunal en Sentencia de 6 de febrero de 1991, RJ 1991\774, afirmando que una vez que transcurre el plazo para la demolición de las obras, éstas quedan en una situación análoga a la de fuera de ordenación, que implica sólo la prohibición de realizar las obras que puedan alargar artificialmente la vida de la edificación, que subsistirán durante el plazo normal de su vida natural, durante el cual su utilización es perfectamente viable, de suerte que resulta lícita la autorización de su uso, autorización reglada y que ha de otorgarse con independencia de la calificación de fuera de ordenación que corresponda al edificio o parte correspondiente del mismo.

Se aplica a éstas situaciones el régimen de fuera de ordenación, porque (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1989, RJ 1989\1961) es el más análogo que cabe, y porque no puede aceptarse que por la inactividad de la Administración en el ejercicio de sus potestades, el edificio o instalación se legalice con el transcurso del tiempo, pues quedarían en mejor situación los erigidos ilegalmente que los erigidos legalmente, que devienen después fuera de ordenación por un cambio del planeamiento.

En referencia al tema de los usos permitidos o no y a la posibilidad de otorgar otros nuevos, la doctrina al igual que la Jurisprudencia se ha mostrado dividida, como ponen de relieve QUIRÓS ROLDÁN, Antonio; ARENAS SALVATIERRA, Sigfredo y ESTELLA LÓPEZ José Miguel,² las tesis de LASO MARTÍNEZ y POU VIVER resumen dos líneas doctrinales contrapuestas.

Para LASO MARTÍNEZ el artículo 60 TRLS-76 (como antes hiciera el artículo 58 LS-56 y más adelante regulase el artículo 137 TRLS-92) se refiere exclusivamente a obras y no a los usos de las edificaciones existentes, aunque esos usos contradigan el plan aunque no resulta aceptable la implantación de nuevos usos que no existían con carácter al previo al Plan sobrevenido y que son contrarios a los permitidos por éste.

POU VIVER, por su parte, opina que el artículo 60 TRLS-76 (nuevamente se recuerda que de forma idéntica a lo que ya regulaba el artículo 58 LS-56 y más adelante regularía el artículo 137 TRLS-92) sólo prohíbe la realización de obras y que no impide que tales edificios se utilicen para cualquier fin lícito, afirmando que la Administración viene obligada a otorgar la licencia de apertura de establecimiento, siempre que tal apertura no conlleve ejecutar obras de las prohibidas por la Ley.

Como se desprende de ésta afirmación, en los edificios fuera de ordenación, se han de otorgar licencias de apertura para nuevos usos distintos a los existentes aún cuando estos sean contrarios a lo que establece el planeamiento nuevo que ha dado lugar a la consideración del edificio como fuera de ordenación, siempre y cuando las obras a realizar para adecuar el inmueble al citado uso no excedan de las permitidas en este régimen.

En cuanto a la Jurisprudencia, por un lado, la STS de 7 de marzo de 1989 (RJ 1989\1775), consideraba que había que separar el uso de la construcción, de modo que si para ejercer el nuevo uso son necesarias obras que estén dentro de las permitidas en el

² QUIRÓS ROLDÁN, Antonio; ARENAS SALVATIERRA, Sigfredo y ESTELLA LÓPEZ José Miguel en *El Régimen de Fuera de Ordenación Urbanística*. Atelier. Barcelona. 2002, página 127 y siguientes.

régimen de fuera de ordenación, habrá que otorgar el nuevo uso. La posibilidad de ejecutar las obras legitimará el nuevo uso, de la misma forma que su imposibilidad lo deslegitimará.

Otra línea jurisprudencial sin embargo, consideró que si el uso que se pretende instaurar es incompatible con las previsiones establecidas en el nuevo planeamiento, no se podrá autorizar (STS de 17 de junio de 1989, RJ 1989\4730).

En la actualidad y en Andalucía, la regulación de la situación de fuera de ordenación se contiene en el artículo 34 de la LOUA, que se encabeza con el título de *«Efectos de la aprobación de los instrumentos de planeamiento o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento»*, aunque pese a su carácter suplementario de las previsiones contenidas en el dicho artículo, la regulación más detallada se contiene sin embargo en la Disposición Adicional 1ª de la LOUA.

En efecto, es en la Disposición Adicional 1ª apartado 1 de la LOUA en la se define la situación de fuera de ordenación al señalar que *«Las construcciones o edificaciones e instalaciones, así como los usos y actividades existentes al tiempo de la aprobación de los instrumentos de planeamiento que resultaren disconformes con los mismos, quedarán en la situación legal de fuera de ordenación»* remitiendo el mencionado apartado al *«instrumento de planeamiento»* para la definición del contenido de ésta situación, particularmente en cuanto se refiere a *«los actos constructivos y los usos de que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones o edificaciones e instalaciones»*.

En cuanto a las instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas al margen de la legalidad urbanística y para las que no resulte posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido por haber transcurrido los plazos habilitados para el ejercicio de las potestades el artículo 34.1.b), tercer párrafo de la LOUA remite al desarrollo reglamentario para la regulación de un régimen asimilable al de fuera de ordenación.

Dicho desarrollo reglamentario está constituido, en primer término por el Decreto 60/2010 de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en lo sucesivo RDU, cuyo artículo 53.1 contempla lo supuestos de asimilación al régimen de fuera de ordenación disponiendo al efecto que *«actos de uso del suelo, y en particular las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y*

restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo citado en el artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, quedarán asimilados al régimen de fuera de ordenación», regulación en sede reglamentaria que se completa con la del reciente Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, Decreto 2/2012 en cuanto en adelante resulte necesaria nuevamente su cita.

Como podemos comprobar, el régimen de fuera de ordenación y la de los supuestos de asimilación, en el ámbito de Andalucía se refiere hoy no sólo a las obras, instalaciones, construcciones o edificaciones sino también de forma expresa a los actos de uso del suelo y actividades.

Toda la regulación comentada se completa con lo dispuesto en el artículo 35.a (2ª párrafo) del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, en adelante TRLS-08, en cuanto afirma, que las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística, no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurra en dicha situación durante su vida útil.

Destaca en primer lugar de la nueva regulación autonómica que al contrario de ocurría con la legislación urbanística precedente (LS-56, TRLS-76, TRLS-92), la situación legal de fuera de ordenación ya no se ciñe sólo a los edificios e instalaciones sino que puede alcanzar a cualquier tipo de construcción así como a los usos y a las actividades que vinieran desarrollándose.

En segundo lugar, la regulación de la situación legal de fuera de ordenación en nuestra Comunidad Autónoma ya no hace depender la declaración de la disconformidad con el «Plan General o parcial» tal como establecía el artículo 48.1 de la LS-56 y el artículo 60.1 del TRLS-76, o con el más amplio concepto de «planeamiento urbanístico» que contemplaba el artículo 137 del TRLS-92, sino que ahora esa disconformidad puede surgir del contraste con cualquiera de los «instrumentos de planeamiento»,

No creemos, como en ocasiones sin mayor argumentación se sostiene,³ que la DA 1ª en conexión con lo dispuesto en el artículo 34 de la LOUA, remita al

³ Por todos OLMEDO PÉREZ, Sebastián (2007): «Comentario a la DA 1ª de la LOUA» en GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Ángel (Directores), *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002 de 17 de diciembre)*. 2ª Edición. Editorial Aranzadi S.A. Pamplona 2007, página 1550 tercer párrafo y siguientes.

Planeamiento general para la calificación de las situaciones de fuera de ordenación; *tanto la DA 1ª citada como el artículo 34 de la LOUA aluden a los instrumentos de planeamiento sin que en ningún momento se adjetive dicho instrumento como «general».*⁴

También resulta necesario recordar que con la rúbrica de «instrumentos de planeamiento» el artículo 7 de la LOUA contempla tanto los instrumentos de Planeamiento General entre los que se incluyen los Planes Generales de Ordenación Urbanística, los Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes de Sectorización, como los instrumentos de Planeamiento de desarrollo, entre los que se contemplan los Planes Parciales de Ordenación, los Planes Especiales y los Estudios de Detalle y más allá hasta los Catálogos; en conclusión; por otro lado, dado que la expresión «instrumento de planeamiento» no se adjetiva en forma alguna ni en el artículo 34.1.b de la LOUA ni en la Disposición Adicional 1ª cabe la posibilidad de que la situación legal de fuera de ordenación pueda derivar del «instrumento de planeamiento territorial».

Por aplicación del artículo 34.1.b) de la LOUA, el instrumento de planeamiento deberá distinguir dos posibles regímenes: el derivado de la incompatibilidad total de las construcciones, edificaciones, instalaciones, usos y actividades existentes con las nuevas previsiones del instrumento de planeamiento y el derivado de su posible incompatibilidad parcial.

Ni la Disposición Adicional 1ª ni el artículo 34.1.b) concretan cual pueda ser el régimen de incompatibilidad total limitándose a señalar que *«será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal»*, respecto de la incompatibilidad parcial, además de aplicarse a éste régimen el propio de la situación legal de fuera de

⁴ Insistimos en ello pues la redacción literal de la DA 1ª señala que *«Las construcciones o edificaciones e instalaciones, así como los usos y actividades existentes al tiempo de la aprobación de los instrumentos de planeamiento que resultaren disconformes con los mismos, quedarán en la situación legal de fuera de ordenación (...)»* de igual forma el apartado 2 de la misma Disposición comienza expresando *«El instrumento de planeamiento definirá, teniendo en cuenta la modulación expresada en el artículo 34.b) (...)»* artículo 34 intitulado *«Efectos de la aprobación de los instrumentos de planeamiento o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento»* y que en su apartado b) *en ningún caso adjetiva al instrumento de planeamiento como general*. Esto no es así sin embargo en la redacción que ha incorporado el RDU, cuyo artículo 53 tras definir en sus apartados 1 y 2 las situaciones que dan lugar a que determinadas obras, instalaciones, construcciones y edificaciones se declaren en situación de asimilada a la de fuera de ordenación, añade en su apartado 3 que *«Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de lo que se acordare en el correspondiente instrumento de planeamiento general respecto del desarrollo, ordenación y destino de las obras, instalaciones, construcciones o edificaciones afectadas por la declaración de asimilación a la situación de fuera de ordenación»*.

ordenación, podrán autorizarse las obras de mejora o reforma que se determinen por el instrumento de planeamiento, distinción que nos lleva a concluir que en el régimen de incompatibilidad total no se contempla la posibilidad de autorizar obras de mejora o reforma.

A todo lo expuesto ha de añadirse la necesidad de tener presente que, conforme prescribe el artículo 34.1.b) in fine, las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público, o impidan la efectividad del destino de éstos suelos dotacionales, son siempre incompatibles con la nueva ordenación, debiendo ser identificadas en el instrumento de planeamiento. Por último, el mandato que contiene la Disposición Adicional 1ª apartado 2 de la LOUA dirigido al «instrumento de planeamiento» para que determine de forma particular, el contenido de la declaración de fuera de ordenación en las actuaciones de urbanización y edificación, ejecutadas de forma clandestina o ilegal en terrenos clasificados como SNU, en las que hayan transcurrido, en el momento de la entrada en vigor de la mencionada ley, los plazos para la aplicación de medidas de protección de legalidad, obliga a tener presente:

- 1º La incidencia que puede tener la legislación que resulte aplicable en el momento de la conclusión de la edificación ilegalmente erigida, y,
- 2º Que como han declarado los Tribunales (STSJ de Andalucía de 4 de junio de 2001, RJCA 2001\833), a efectos de clasificación del terreno ha de considerarse aplicable la existente en el momento de la conclusión de la actuación; por lo que en caso de tratarse de actuaciones realizadas en contra de la legislación urbanística vigente en el momento de conclusión de la ejecución, la caducidad para que la administración pueda ejercitar válidamente sus potestades, tendrá el plazo que se desprenda de la clasificación que tengan los terrenos en el momento de concluir la actuación, siendo el «dies ad quo» o día de inicio del cómputo del plazo de caducidad el día en que se verifique la total ejecución de la actuación.

En cuanto al desarrollo reglamentario, constituido por el RDUa cuyo artículo 53 bajo el título de «*Declaración en situación de asimilación a la de fuera de ordenación*», contempla en sus apartados 1 y 2 las actuaciones que se asimilan al régimen de fuera de ordenación establecido en la Disposición Adicional 1ª de la LOUA, y que concreta en dos tipos de actuaciones diferenciadas:

- A) Los actos de uso del suelo y en particular las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones, realizadas contraviniendo la ordenación

urbanística vigente, respecto de las que haya caducado la acción para la adopción de las medidas de protección y restauración de la legalidad; y,

- B) Las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones, cuando contravengan la legalidad urbanística pero resulte imposible, legal o materialmente, ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada conforme establece el propio RDUa.

La remisión a las previsiones temporales del artículo 185.1 de la LOUA, restringe la extensión del régimen de fuera de ordenación (por asimilación) a las construcciones, instalaciones y edificaciones, contra las que no pueden adoptarse válidamente las medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado y de protección de la legalidad urbanística, por haber transcurrido más de 6 años (ampliación del plazo, anteriormente establecido en 4 años, que ha sido introducido en el artículo 185.1 por la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía en vigor desde el día 28 de febrero de 2012) desde su completa terminación, limitación temporal, para que la Administración pueda reaccionar accionando las potestades de protección, que no rige para las parcelaciones urbanísticas en terrenos que tengan la consideración de SNU, así como a los actos o usos que afecten a terrenos clasificados como SNU de especial protección.

Por lo demás y aunque resulte obvio recordarlo, la asimilación al régimen de fuera de ordenación no es una calificación que sea privativa de una clase o categoría específica de suelo procede dicha declaración para todas aquellas obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística y contra las que no caben medidas de reacción por haber caducado el ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística, y ello con independencia de la clase o categoría que pueda tener el suelo en que se emplaza la obra, instalación, construcción o edificación.

Con la regulación de las situaciones asimiladas a la de fuera de ordenación, el artículo 53.1 del RDUa recoge la Jurisprudencia del TS, cuando afirma (STS de 15 de febrero de 1999, RJ 1999\679 y de 29 de junio 2001, RJ 2001\6185) que el transcurso del plazo para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad, impide a la Administración la adopción de las medidas de restablecimiento de la legalidad infringida, lo que encuentra apoyo en la necesaria seguridad jurídica, pero que en absoluto otorga al propietario de las edificaciones así construidas, otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada.

En la nueva redacción que del artículo 53 del RDUHA ha venido a establecer el Decreto 2/2012, los apartados 4 y 5 contemplan dos previsiones adicionales.

En virtud de la primera (apartado 4 tercer párrafo) se dispone que *«Una vez otorgado el reconocimiento, podrán autorizarse las obras de reparación y conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble»* régimen de las obras autorizables que resulta más restrictivo que el contemplado en el segundo inciso del apartado 4 en su redacción original, cuando declaraba que *«Excepcionalmente podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación, cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretenda realizarlas»*.

Por la segunda (apartado 4 primer párrafo del artículo 53 del RDUHA) se establece que *«El reconocimiento particularizado de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación respecto de instalaciones, construcciones o edificaciones terminadas se acordará por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, previo informe jurídico y técnico de los servicios administrativos correspondientes»* añadiendo el segundo párrafo que *«La resolución que ponga fin a este procedimiento deberá identificar suficientemente la instalación, construcción o edificación afectada, indicando el número de finca registral si estuviera inscrita en el Registro de la Propiedad, y su localización geográfica mediante referencia catastral o, en su defecto, mediante cartografía oficial georreferenciada; igualmente habrá de acreditar la fecha de terminación de la instalación, construcción o edificación, así como su aptitud para el uso al que se destina»*.

Mandato que se completa con lo establecido en el apartado 5 del mismo artículo 53 del RDUHA y a cuyo tenor *«Conforme a la legislación notarial y registral en la materia, la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación será necesaria, en todo caso, para la inscripción de la edificación en el Registro de la Propiedad, en la que se deberá indicar expresamente el régimen jurídico aplicable a este tipo de edificaciones, reflejando las condiciones a las que se sujetan la misma»*.

2. LA LICENCIA DE OCUPACIÓN O UTILIZACIÓN DE EDIFICIOS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ANDALUZA.

Tradicionalmente las licencias urbanísticas se han considerado como uno de los típicos ejemplos de acto administrativo de comprobación previa de que la actividad

urbanística que se pretende es susceptible de ser autorizada, en la medida que el solicitante ha cumplido previamente los deberes urbanísticos correspondientes a tal actividad y lo pretendido se adecua al ordenamiento urbanístico.

En éste sentido ha sido considerada la licencia urbanística como una técnica de policía administrativa, que somete a fiscalización previa la pretensión de una persona física o jurídica de desarrollar actividades sobre el suelo, el vuelo o el subsuelo cuando los mismos se sujeten a la ordenación urbanística por cualquiera de los sujetos competentes para ordenar el uso de éstos.

Esta línea conceptual había sido reiteradamente mantenida por la jurisprudencia, al señalar que la licencia es un acto administrativo que no confiere derechos, sino que se limita a otorgar autorización para realizar un acto permitido, su objeto es controlar si se cumplen las condiciones requeridas por normativa urbanísticas preexistentes con claridad lo expone el Tribunal Supremo en Sentencia de 7 octubre de 1988 (RJ 1988\7444) afirmando que *«la licencia es un acto administrativo que no confiere derechos, sino que se limita a otorgar autorización para realizar un acto permitido, con vistas a controlar si se cumplen o no las condiciones requeridas por normas urbanísticas preexistentes, disposiciones a las que los Ayuntamientos habrán de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a las mismas se acomoden, no tratándose pues de un poder discrecional de la autoridad municipal sino reglado (...) la Administración no es libre para decidir si otorga o no una licencia, sino que ha de atenerse a la normativa urbanística propia de su competencia, y sin que sea lícito modificar el contenido de las licencias en previsión de futuras disposiciones legales o reglamentarias, debiendo otorgarse o denegarse las licencias -SS. de 21-11-74 (RJ 1974\4995), 30-1-79 (RJ 1979\235) y 6-2-84 (RJ 1984\1030), entre muchas otras- en función de la legalidad urbanística imperante a la data de su solicitud»* (FJ 3°).

Es además un acto de autoridad de la Administración llamada a resolver por el que remueve los obstáculos que impiden el ejercicio de un derecho preexistente, como recuerda el Tribunal Supremo en Sentencia de 8 julio 1989 (RJ 1989\5592) afirmando que *«La concesión de licencia urbanística constituye un acto de autoridad, por el cual se remueven los obstáculos que impidan el libre ejercicio de un derecho siempre que este ejercicio no ponga en peligro el interés protegido por el ordenamiento, que en materia de urbanismo viene determinado por los Planes Generales, Parcial, Normas*

subsidiarias, Ordenanzas y en último caso por la Ley del Suelo, siendo una actividad absolutamente reglada» (FJ 5º).

La Licencia es un acto de autoridad, que no otorga derechos sino que reconoce derechos preexistentes, y además es un acto absolutamente reglado, lo que implica que ante la acomodación de lo solicitado a la legislación de aplicación ha de concederse y denegarse en sentido contrario.

Así lo ha declarado el Tribunal Supremo por ejemplo en Sentencia de 8 julio de 1989 RJ 1989\5591 señalando que *«La concesión de licencia urbanística constituye un acto de autoridad, por el cual se remueven los obstáculos que impidan el libre ejercicio de un derecho siempre que este ejercicio no ponga en peligro el interés protegido por el ordenamiento, que en materia de urbanismo viene determinado por los Planes Generales, Parcial, Normas subsidiarias, Ordenanzas y en último caso por la Ley del Suelo, siendo una actividad absolutamente reglada, de forma que como ya dijo la Sentencia del T. Supremo de fecha 31 de octubre de 1978 (RJ 1978\3498), debe entenderse reglada “en el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones, y tener que conceder los que a las mismas se acomoden”»* (FJ 5º de la Sentencia apelada).

Así ha venido a ser destacado también por la doctrina y en tal sentido VALERA ESCOBAR,⁵ recogiendo el pronunciamiento de la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de abril de 1990, pone de relieve que *«las licencias de primera utilización de los edificios -al igual que las de apertura e instalación- han de otorgarse o denegarse con carácter tan reglado que la autorización correspondiente está obligada a resolverlas dentro de los límites previstos en la normativa urbanística aplicable y no pueden plantearse temas que desborden su propio ámbito, siendo el marco de las licencias de instalación las disposiciones relativas a si el uso pretendido es admisible en el lugar según el Plan u Ordenanza, si el proyecto cumple las condiciones técnicas de seguridad»...y el deber de urbanización simultáneo al de edificación».*

La LOUA no contiene un concepto de Licencia urbanística limitándose a señalar en el artículo 169.1 que, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo a la Ley o a la legislación sectorial aplicable, estarán sujetos a *«previa licencia municipal»* los actos de construcción o edificación e instalación y de

⁵ VALERA ESCOBAR, Ginés (2008): *Régimen Jurídico General de la Licencia Municipal de Obras y Apertura de establecimiento en Andalucía*. Editado por: Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Sevilla 2008, página 140.

uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, que a título de ejemplo, y sin que constituya un *«numerus clausus»*, cita a continuación.

Es en el RDU, concretamente en su artículo 5 donde encontramos un concepto o definición de la Licencia Urbanística al establecer el apartado 1 de forma escueta que *«La licencia es un acto reglado de competencia exclusiva de la Administración municipal»*.

El objeto de la Licencia Urbanística, según el artículo 6 del RDU lo constituye *«la comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente»* añadiendo que la intervención municipal irá dirigida a comprobar, entre otros, los aspectos relativos al cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia y la adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha concretado que *el régimen urbanístico aplicable al otorgamiento de licencias será el vigente al momento de su otorgamiento*,⁶ no obstante ésta afirmación ha de ser matizada pues situados *ante cambios en la legislación de aplicación, la que habrá que considerar para otorgar o, en su caso denegar, la Licencia solicitada será la vigente en el momento de la resolución, siempre que la misma se produzca dentro de los plazos que habilitan a la Administración para dictar y notificar la misma*, en nuestra CCAA en concreto y a tenor de lo dispuesto en el artículo 172 Regla 5ª de la LOUA la resolución expresa deberá dictarse y notificarse en el plazo máximo de tres meses.

Desde antiguo el TS ha contemplado los eventuales cambios en la normativa aplicable que pudieran surgir en el plazo que media entre la solicitud y la resolución del procedimiento de concesión.

⁶ El artículo 5.1 del RDU establece a estos efectos, que no podrán concederse licencias con base a las determinaciones de planeamientos futuros ni siquiera condicionadas a la aprobación de los mismos y el artículo 6.1 b) dispone que la intervención municipal irá dirigida a comprobar, entre otros aspectos que menciona el de la adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente.

De esta forma ha venido a afirmar en STS de 22 enero 1985 RJ 1985\836 que *«Con fundamento en el carácter reglado de las licencias y con el designio de no hacer soportar al peticionario de las mismas las consecuencias de demoras y dilaciones injustificadas en el expediente, imputables a la Administración, la Jurisprudencia de esta Sala viene declarando con reiteración (...) que dichas licencias deben concederse o denegarse de acuerdo con la normativa vigente en el momento de solicitarse, siempre y cuando entre la fecha de solicitud de la licencia y el tiempo hábil de su resolución en la tramitación normal del expediente, no se haya producido un cambio de Ordenamiento urbanístico, en cuyo supuesto habrá de atenderse a las normas vigentes en la fecha de su resolución, o lo que es lo mismo, si las normas urbanísticas que regulan el otorgamiento de una licencia cambiaron después de presentada la solicitud, pero antes de que estuviesen agotados los plazos (...) para otorgar o denegar la solicitud de licencia, habrá de acomodarse la autorización a las normas vigentes en la fecha de su otorgamiento, pues lo contrario implicaría, como se dice en la sentencia de 23 de abril de 1982 (RJ 1982\2430), el anómalo resultado de tener que poner en marcha los mecanismos revocatorios, o de permitir construcciones que, desde el momento de su autorización, resultan afectadas por el excepcional régimen de fuera de ordenación con todas las consecuencias distorsionadoras que ello produce, doctrina corroborada por la establecida en la sentencia de la Sala de revisión de este Tribunal de 15 de abril de 1981 (RJ 1981\1850)»* (Considerando 5º de la Sentencia).

Centrando la atención en las Licencias de ocupación o utilización, históricamente se había mantenido que la regulación de la licencia de ocupación tenía un carácter complementario de la licencia de obras. Sustancialmente la Licencia de Ocupación se centraba en comprobar si la obra realizada se correspondía con el proyecto técnico que sirvió de base para a la concesión de la Licencia de Obras y en consecuencia la adecuación de lo realmente ejecutado a la licencia previamente concedida.

Este carácter complementario es al que se refiere con frecuencia la Jurisprudencia como por ejemplo en STS de 18 julio de 1997, RJ 1997\6038, cuando afirma que *«La licencia de primera ocupación de un edificio es una autorización administrativa necesaria, que tiene por finalidad contrastar si se ha respetado en la realidad la licencia de construcción, comprobando si se han cumplido o no las condiciones establecidas en dicha licencia y controlando si el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y puede habilitarse para el uso a que se destina»* (FJ 3º).

La nueva regulación del RDUa partiendo de la doble y alternativa denominación que para éste tipo de Licencias establece el artículo 7.d) al señalar en su párrafo tercero que *«cuando el uso previsto sea el de vivienda se exigirá licencia de ocupación y cuando se trate de otro tipo de uso se exigirá licencia de utilización»*, rompe con la filosofía anterior atribuyendo a la Licencia de primera ocupación o utilización, una naturaleza dual, por un lado complementaria de la Licencia urbanística previamente concedida para la realización de las obras de edificación o construcción, y por otro, autónomo de la misma por cuanto atribuye a éste tipo de licencias funciones desvinculadas de la comprobación del ajuste de lo realizado a lo previamente autorizado. Esta doble naturaleza de la Licencia de Ocupación y/o de utilización, a la vez complementaria y autónoma de la Licencia urbanística previamente concedida para la edificación o construcción, se desprende:

- 1º Por un lado, de lo dispuesto en el artículo 7 letra d) al señalar que la Licencia de ocupación y de utilización tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación, añadiendo a continuación que cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada.
- 2º Por otro se desprende también de forma mucho más clara de lo dispuesto en el artículo 13 apartado 1 letra d) (segundo párrafo)⁷ al admitir que se puedan conceder Licencias de Ocupación o Utilización que se refieran a edificaciones para las que no haya sido precisa la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación señalando en cuanto a la documentación que ha de aportarse a las solicitudes de Licencia que *«(...) deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio profesional, cuando así lo exija la normativa estatal, en el que conste la terminación de la obra en fecha determinada, la descripción del estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud*

⁷ El 13 apartado 1 letra d) ha sido recientemente modificado por el Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios (BOJA del 13 de julio).

del mismo para destinarse al uso previsto; así como la identificación catastral y registral del inmueble, y las condiciones urbanísticas vigentes. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa del correcto funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de que las redes son accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, y de ser viable dicha acometida».

A éste doble carácter de la Licencia de primera ocupación, complementario de la de edificación, pero también autónomo de la misma, en tanto que con ocasión de su otorgamiento se controla si la edificación reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y también si la edificación puede habilitarse para el uso a que se destina se ha referido la Jurisprudencia por ejemplo en STS de 14 diciembre 1998 RJ 1998\10102 señalando que *«La licencia de primera ocupación de un edificio (...) tiene por finalidad constatar si la obra ejecutada se ajusta en realidad a la licencia de obras concedida, y verificar si el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y puede habilitarse para el uso a que se destina»* (FJ 5º).

En la misma línea de forma más recientemente el TS ha venido a afirmar asimismo en Sentencia de 21 julio 2001 (RJ 2001\9885) que *«la licencia de primera ocupación de un edificio es una autorización administrativa necesaria, que tiene por finalidad contrastar si se ha respetado en la realidad la licencia de construcción, comprobar si se han cumplido o no las condiciones establecidas en dicha licencia y controlar si el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y si puede habilitarse para el uso a que se destina»* (FJ 4º).

Para GUTIÉRREZ COLOMINA⁸ *«ésta comprobación de la adecuación de las condiciones de la instalación al interés general, escapa de la mera complementariedad de la primera ocupación y puede provenir de funciones heredadas de la suprimida cédula de habitabilidad».*

⁸ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (1994): *Licencia de primera ocupación y adquisición del derecho a la edificación*. Temas de Administración Local Número 55. CEMCI Publicaciones. Granada. 1994, página 340, sostenía el autor ya entonces que conforme al papel autónomo que se confiere a la Licencia de ocupación, podría llegar a otorgarse ésta licencia sin necesidad de que existiera la previa licencia de obras, o al menos sin que aquella cumpliera con las condiciones impuestas por ésta.

Este es el sentido al que responde por ejemplo la STS de 9 de marzo de 1989 (RJ 1989\1939) que concreta cuales son las condiciones de adecuación al interés general, cuando señala que la función de la Licencia de ocupación es la de *«fiscalizar si el edificio puede habilitarse para el uso pretendido, por estar en zona apropiada y reunir las condiciones idóneas de seguridad y salubridad»*.

De lo expuesto deriva, en conclusión, que para el ejercicio de ésta función con ocasión del otorgamiento de la licencia de ocupación o utilización, debe comprobarse que la edificación cumple con el ordenamiento urbanístico y además, en el caso de que la solicitud se realice en relación con la concesión de Licencia de Ocupación de una edificación o construcción para la que previamente se otorgó Licencia Urbanística, que cumpla con el proyecto que sirvió de fundamento para el otorgamiento de la Licencia de edificación o construcción previamente concedida.

3. EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE OCUPACIÓN O UTILIZACIÓN PARA EDIFICACIONES EN SITUACIÓN ASIMILADA A LA DE FUERA DE ORDENACIÓN.

El artículo 53.5 del RDU, en su redacción original (anterior por tanto a la modificación operada en virtud de lo dispuesto en la Disposición Final Primera apartado Segundo, numeral dos del Decreto 2/2012) en su primer inciso prescribía que *«Podrán concederse licencias en los supuestos contemplados por éste artículo, siempre que el uso pretendido para la edificación o construcción sea conforme con el ordenamiento urbanístico»* disposición que no dejaba de ser una obviedad, pues si con ello se estaba refiriendo a las Licencias de Ocupación y de utilización, en parecidos términos se pronunciaba (y pronuncia) el artículo 7.d del mismo RDU, al señalar que las Licencias de Ocupación y de utilización *«Tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación»*.

El redactado del apartado 5 provocó numerosas críticas pues, la falta de calificación de la expresión *«Licencia»* y con ello la consideración de que la mención incluía todo tipo de Licencias no dejaba de ser una contradicción en sus propios términos con la regulación contenida en el apartado 4 (primer inciso in fine) del mismo artículo 53 cuando establecía como parte obligatoria del contenido de la resolución que declarase el inmueble en situación asimilada a la de fuera de ordenación la *«indicación expresa de que sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija*

la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido», actividad que, obviamente, el mismo RDUa somete a la previa y preceptiva Licencia.

Es cierto que en la nueva redacción del apartado 5 del artículo 53 se ha eliminado la mención a que «Podrán concederse licencias...» pero esto no significa que las construcciones, obras, edificaciones, etc. que se encuentran en situación asimilada a la de fuera de ordenación no puedan acceder a la concesión de ningún «documento» para poder contratar los servicios.

En la situación de «fuera de ordenación» y en la situación asimilada, aunque es cierto que los derechos de los propietarios respecto a estos bienes inmuebles quedan limitados, en cuanto que sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización de los mismos, más también es cierto que dichos bienes inmuebles pueden seguir siendo utilizados, pues qué sentido tendría permitir la existencia del edificio y negarle al propietario su uso.

Es numerosa la jurisprudencia que reconoce el derecho a usar los inmuebles que se encuentren en esta situación legal, así la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Enero de 1998 (RJ 1998\589 FJ 5º) señala que «la condición de fuera de ordenación no debe impedir el aprovechamiento óptimo del inmueble en utilización de las facultades que dimanen del derecho real que atribuye su uso y disfrute, siempre que con dicho aprovechamiento no sobrepasen los límites que establecen los preceptos de la legislación urbanística (...).».

El nuevo redactado del artículo 53 introducido por el Decreto 2/2012 contribuye al mejor entendimiento del mismo, ya que si el uso que se pretende es conforme con la ordenación urbanística procederá la concesión de licencia de Ocupación/Utilización, de la misma forma que procederá su denegación cuando el uso cuya autorización se pretenda no sea conforme con dicha ordenación, esté o no declarada la edificación en situación de fuera de ordenación o en situación asimilada a la misma y ello porque las licencias son actos absolutamente reglados (artículo 5.1 primer inciso del RDUa) y la comprobación de que el uso pretendido es conforme con la normativa y con la ordenación urbanística de aplicación constituye el objeto de la Licencia de ocupación /utilización (artículo 7.d RDUa).

Llegados a éste punto, en cuanto a las edificaciones ilegalmente erigidas a las que resulte aplicable el régimen de asimilación a la situación de fuera de ordenación, a los efectos que interesa a nuestro estudio, en relación a la posibilidad de la concesión de Licencias de Ocupación/Utilización deberemos distinguir según la edificación se

encuentre en Suelo Clasificado como No Urbanizable y las que se puedan encontrarse eventualmente en Suelo Urbano. A los pretendidos efectos del estudio de la concesión/denegación de Licencia de Ocupación/utilización, a las primeras edificaciones (emplazadas en Suelo No Urbanizable) resultaría de aplicación el reciente Decreto 2/2012 mientras que a las segundas (emplazadas en Suelo clasificado como urbano), se aplicaría el RDUA.

En cuanto a la posibilidad de aplicar el Decreto 2/2012 a las edificaciones ilegalmente erigidas en Suelo Urbano y frente a las que no puede ya actuarse por haber prescrito las infracciones y caducado las potestades de la Administración para la protección de la legalidad urbanística, la respuesta ha de ser necesariamente negativa pues el mencionado Decreto restringe su ámbito de aplicación al Suelo No Urbanizable, así lo establece claramente el artículo 1 al determinar el objeto y finalidad del mismo señalando que *«El presente Decreto tiene por objeto regular el régimen urbanístico y el tratamiento de las edificaciones ubicadas en el suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como reconocer su situación jurídica y satisfacer el interés general que representa la preservación de los valores propios de esta clase de suelo»*.

Por otro lado y en cuanto a la posibilidad de conceder Licencia de Ocupación/Utilización para edificaciones asimiladas a la situación de fuera de ordenación y emplazadas en Suelo No Urbanizable, ha de recordarse que el artículo 8 apartado 6 del Decreto 2/2012 dispone al efecto que para éste tipo de edificaciones *«no procederá la concesión de licencias de ocupación o de utilización, sin perjuicio de las condiciones que puedan establecerse por el Ayuntamiento en la resolución de reconocimiento»*.

Respecto a la posibilidad de conceder Licencia de Ocupación/Utilización a las edificaciones que se encuentren en asimilada a la de fuera de ordenación y que se ubiquen en Suelo Urbano, el Tribunal Supremo ya desde antiguo ha venido manteniendo que de *«la calificación (...) de edificio fuera de ordenación (...), se infiere la clara posibilidad de autorizar el uso de estas construcciones, erigidas con anterioridad a la aprobación de los Planes, siempre que no dé lugar -el uso, se entiende- a incremento en su valor de expropiación (...) como tiene declarado el TS en Sentencia de su Sala 4ª de 17 diciembre 1974 (RJ 1974\4992) (...) sería contrario a toda lógica que, mientras subsista, no desenvuelva su aptitud como bien económico-social que es y, absurdamente, haya de estar condenado de modo irremisible a no prestar utilidad alguna.»* (Sentencia de 13 junio 1980, RJ 1980\3189 Considerando 2º). Doctrina que el TS reitera en Sentencia de 8 julio 1983, RJ 1983\4026 señalando que *«la armonización del desideratum de que el edificio fuera de ordenación no prolongue su existencia más*

allá de lo que cabe esperar de él, por el estado de vida de sus elementos componentes, antes de pensar en la posibilidad de acometer en él diversas obras (...) armonizado con el principio de que la desordenación de un edificio no implica "ipso facto", ni su inmediata desaparición ni su condena como bien económico-social, en cuanto el mismo seguirá existiendo y prestando el servicio para el que fue erigido hasta que llegue el momento de su desaparición, bien por su consunción como tal, bien por llevarse a efecto las previsiones del Plan Urbanístico, [hace que resulte] contrario a esta razón legal el no conceder la licencia solicitada, ya que ello tendría que ser en base de una rigurosa aplicación de las prescripciones contenidas [en la legislación de aplicación] que aparte de contradecir el principio mantenido por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de que los actos de intervención deben interpretarse en el sentido menos restrictivo a la libertad individual, violaría el fin teleológico del precepto, conduciendo a la ilógica consecuencia de condenar a no prestar utilidad un bien apto para cumplir y satisfacer una finalidad económica y social» (FJ 6º) doctrina que mutatis mutandis (cambiando lo que se deba cambiar) sin mayores problemas puede trasladarse hoy a los supuestos que nuestra legislación contempla bajo el epígrafe de fuera de ordenación y situaciones asimiladas.

Por otro lado y como se ha comentado con anterioridad que el RDU otorga hoy a las Licencias de Ocupación y/o de Utilización una doble naturaleza, por un lado complementaria de la Licencia de Obras previamente concedida en la medida en que con ocasión de su otorgamiento se controla la adecuación de lo construido a lo previamente autorizado pero también autónoma en cuanto es posible el otorgamiento de Licencias de Ocupación/Utilización para las edificaciones que no precisen de la realización de ningún tipo de obra de reforma o ampliación (artículo 13.1.d –segundo párrafo- del RDU).

Todo lo expuesto nos lleva a sostener que desde el punto de vista legal no existe impedimento para que, en su caso, puedan otorgarse Licencias de Ocupación/Utilización a las edificaciones declaradas en situación asimilada a la de fuera de ordenación cuando estén ubicadas en Suelo clasificado como Urbano y siempre que el uso que se pretenda desarrollar sea conforme con el que el instrumento de planeamiento de aplicación permite.

El eventual otorgamiento de la Licencia de Ocupación/Utilización debe sujetarse al procedimiento y observar las reglas que al efecto se establecen en el RDU (artículos 13 a 19 ambos inclusive).

En cualquier caso, en nuestra opinión, resultará necesario que con carácter previo estas edificaciones sean objeto de reconocimiento de la particular situación de asimilación a la situación de fuera de ordenación en que eventualmente puedan encontrarse.

Necesario por cuanto no debe olvidarse que el artículo 60 apartado 1 del RDUa establece que *«Son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que vulneren lo establecido en la normativa urbanística y estén tipificadas y sancionadas en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, desarrolladas por el presente Título»*, y que constatada la existencia de la presunta vulneración de la legalidad urbanística, debe recordarse que el artículo 37.1 RDUa establece que: *«La Administración competente tiene el deber de iniciar el procedimiento de protección de la legalidad urbanística si tiene conocimiento de cualquier acción u omisión que presuntamente vulnere la legalidad urbanística, una vez concluidas, en su caso, las actuaciones previas de averiguación de los hechos»* reacción de la Administración frente a los incumplimientos de la ordenación urbanística que se ha de articular en tres órdenes de actuaciones que son de carácter preceptivo (artículo 3.1 RDUa):

- 1º Restaurando el orden urbanístico infringido, bien legalizando a posteriori la actuación infractora, bien, si no fuera posible la legalización, ordenando y consiguiendo la demolición de lo indebidamente construido; de tal modo que se reponga la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción (artículo 192.2 LOUA).
- 2º Sancionando, penal o administrativamente, a los autores o coautores de la infracción (artículo 192.1 LOUA), y,
- 3º Exigiendo de los responsables la indemnización de daños y perjuicios ocasionados a la Administración con la infracción (artículo 192.1.c) LOUA).

Obviamente el resultado de éstas actuaciones, dado el presupuesto de hecho del que se parte (edificaciones para las que ya han caducado los plazos para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística) concluirá en una declaración que constate las eventuales infracciones y, en su caso, el transcurso de los plazos de prescripción de las infracciones (4 años según dispone el artículo 211 de la LOUA) y en su caso la caducidad de las potestades de protección de la legalidad urbanística (con carácter general 6 años según dispone el artículo 185.1 de la LOUA tras la modificación operada en éste artículo por la Ley 2/2012 de 30 de enero), salvo que se trate de infracciones que en el ámbito del Suelo Urbano puedan actos y usos que puedan afectar a parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones (artículo 195.2.B.c) de la LOUA y artículo 46.2 del RDUa) o bien a las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal (artículo 195.2.B.d) de la LOUA y artículo 46.2 del RDUa).

Constatada la existencia de una edificación ilegal y documentada la imposibilidad de actuar para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, el procedimiento para la declaración de la edificación ilegalmente erigida en situación asimilada a la de fuera de ordenación ha de realizarse de conformidad con lo que al efecto dispone el artículo 53.4 del RDUa, a tenor de lo cual *«El reconocimiento particularizado de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación respecto de instalaciones, construcciones o edificaciones terminadas se acordará por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, previo informe jurídico y técnico de los servicios administrativos correspondientes. Añadiendo en el siguiente párrafo que «La resolución que ponga fin a este procedimiento deberá identificar suficientemente la instalación, construcción o edificación afectada, indicando el número de finca registral si estuviera inscrita en el Registro de la Propiedad, y su localización geográfica mediante referencia catastral o, en su defecto, mediante cartografía oficial georreferenciada; igualmente habrá de acreditar la fecha de terminación de la instalación, construcción o edificación, así como su aptitud para el uso al que se destina» y finalizando con otro párrafo en el que dispone «Una vez otorgado el reconocimiento, podrán autorizarse las obras de reparación y conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble»*

Debiendo tener en cuenta, además, que según dispone el artículo 53.5 del RDUa *«Conforme a la legislación notarial y registral en la materia, la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación será necesaria, en todo caso, para la inscripción de la edificación en el Registro de la Propiedad, en la que se deberá indicar expresamente el régimen jurídico aplicable a este tipo de edificaciones, reflejando las condiciones a las que se sujetan la misma»*.

Y todo ello con la prevención de que el régimen de las edificaciones que puedan declararse en situación asimilada a la de fuera de ordenación quedan sujetas además a las posibles órdenes de ejecución que eventualmente la Administración actuante pueda considerar conveniente realizar tal como al efecto dispone el apartado 6 del artículo 53 del RDUa al señalar *«Con la finalidad de reducir el impacto negativo de las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones, la Administración actuante podrá, previo informe de los servicios técnicos administrativos competentes, ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para garantizar la seguridad, salubridad y el ornato, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno»*.

Finalmente, todo lo expuesto, tal como señala el apartado 3 del artículo 53 del RDUa, a salvo o sin perjuicio de lo que *«se acordare en el correspondiente instrumento de planeamiento general respecto del desarrollo, ordenación y destino de las obras,*

instalaciones, construcciones o edificaciones afectadas por la declaración de asimilado a la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación».

Respecto de la contratación de Servicios para éste tipo de edificaciones, tal como expresa el artículo 175.2 de la LOUA y artículo 26.2 del RDUa las empresas suministradoras (energía eléctrica, agua, gas o cualquier producto o servicio energético y servicios de telecomunicaciones deben exigir para la contratación definitiva de los respectivos servicios la licencia de ocupación o de utilización.

4. CONCLUSIONES.

A En las páginas precedentes hemos analizado a la luz de la reciente modificación del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía operada por el Decreto 2/2012 de 10 de enero, y de éste propio Decreto, la posibilidad de conceder Licencia de Ocupación o Utilización para las viviendas que se encuentren en situación jurídica de asimiladas a fuera de ordenación.

El punto de partida de nuestra reflexión son los reiterados pronunciamientos del Tribunal Supremo (por todas STS de 3 abril 2000, RJ 2000\4918) cuando afirma en el segundo de los párrafos de su FJ 2º que *«la construcción ilegal, transcurrido [el] plazo de cuatro años no por ello se transforma en legal y no puede amparar la persistencia de usos contrarios al plan (...) Esta Sala ha declarado en sentencia de 22 de diciembre de 1998 (RJ 1998\10116) que “el hecho de que haya prescrito la infracción de la obra realizada sin licencia no significa que ello constituya a su vez impedimento legal para posibilitar la sanción del uso ilegal, con arreglo al planeamiento urbanístico, realizado en dicha construcción, porque el citado uso constituye, no una actividad transitoria como la construcción de edificios, sino una actividad permanente que se extiende en el tiempo mientras se esté realizando ese uso no permitido por la normativa urbanística”»*. Continúa el Tribunal razonando en el mismo FJ 2º en el tercer párrafo que *«El uso contrario al plan en una edificación ilegal no puede adquirirse por prescripción, aunque haya caducado la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, por eso declara la sentencia de esta Sala de 20 de enero de 1999 (RJ 1999\91) que, si según el (...) Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL) la licencia de primera ocupación tiene por objeto comprobar si el edificio puede destinarse a determinado uso, la denegación de esa licencia lleva consigo la imposibilidad de ocupar y usar el edificio. Sin embargo, ese control que ha de verificarse en la concesión de la licencia de primera ocupación es el que el citado*

precepto expresa, el relativo a que el uso corresponda al asignado a la zona en que se encuentra el edificio y a que éste reúna las adecuadas condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigibles, no al de las circunstancias urbanísticas de la edificación sobre la que se realiza el uso (...) tratándose de licencia de primera ocupación esta Sala ha declarado que es en la licencia de obras, que debe preceder a ella, donde la Administración ha de realizar ese control de adecuación de la obra a la legalidad urbanística, de forma que una vez concedida la licencia de obras en la de primera ocupación ha de limitarse a verificar si la obra se ajusta a la licencia concedida, sin que pueda aprovechar la ocasión de pronunciarse sobre la licencia de primera ocupación para revisar la de obras, (sentencias de 10 de marzo de 1999 [RJ 1999\2172] y 14 de diciembre de 1998 [RJ 1998\10102]). Si las circunstancias urbanísticas que debieron ser objeto de licencia de obras no pueden revisarse al examinar una petición de licencia de primera utilización, tampoco cabe denegar ésta cuando pese a haberse erigido una edificación sin licencia y en contra del planeamiento, ha caducado el plazo concedido a la Administración para el ejercicio de su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística y el uso pretendido se encuentra entre los autorizados en la zona».

Todo lo que lleva al Tribunal a afirmar en el último de los párrafos de éste Fundamento Jurídico 2º que «La consecuencia expuesta no implica la legalización de la obra ejecutada, sino el mantenimiento del uso que de hecho ha estado llevándose a cabo en ella desde su construcción (...) puesto que, como ha declarado esta Sala en sentencia de 15 de febrero de 1999 (RJ 1999\679), “lo construido sin licencia y en contra de la normativa urbanística puede considerarse como fuera de ordenación, en el sentido de que no se ajusta a la legalidad urbanística, pero se diferencia (...) en que las obras eran ya ilegales en el momento mismo en que se estaban llevando a cabo”, por lo que “el transcurso del plazo de cuatro años desde la ejecución de las obras sin licencia o contrarias al planeamiento impide al Ayuntamiento la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística (...) pero no otorga al propietario de las mismas otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada, esto es la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando”, siempre que este uso no se oponga al permitido por el plan para la zona de que se trata».

Si esto es así, a contrario sensu, hemos de concluir en que no ha de existir objeción alguna para el otorgamiento de las licencias de Ocupación/Utilización cuanto el uso pretendido sea conforme con el permitido por la ordenación territorial y urbanística para la zona en que se emplace la edificación.

El artículo 53.5 del RDU, en su redacción anterior a la modificación realizada por el Decreto 2/2012 disponía que *«Podrán concederse licencias en los supuestos contemplados por éste artículo, siempre que el uso pretendido para la edificación o construcción sea conforme con el ordenamiento urbanístico»*.

Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, ésta disposición no dejaba de ser una obviedad, pues si con ello se estaba refiriendo a las Licencias de Ocupación y de utilización, en parecidos términos se pronunciaba (y pronuncia) el artículo 7.d del mismo RDU, al señalar que las Licencias de Ocupación y de utilización *«Tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación»*.

El redactado del apartado 5 provocó numerosas críticas⁹ pues, la falta de calificación de la expresión *«Licencia»* y con ello la consideración de que la mención incluía todo tipo de Licencias no dejaba de ser una contradicción en sus propios términos con la regulación contenida en el apartado 4 (primer inciso in fine) del mismo artículo 53 cuando establecía como parte obligatoria del contenido de la resolución que declarase el inmueble en situación asimilada a la de fuera de ordenación la *«indicación expresa de que sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido»*.

Es cierto que en la nueva redacción del apartado 5 del artículo 53 se ha eliminado la mención a que *«Podrán concederse licencias...»* pero esto no significa que

⁹ CANO MURCIA, Antonio (2011): *«El nuevo régimen jurídico de la licencia de ocupación y de primera utilización en Andalucía...»*. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 20, Sección Actualidad, Quincena del 30 de Octubre al 14 de Noviembre de 2011, Ref. 2375/2011, página 2375, Tomo 2, Editorial LA LEY 17894/2011. Señala el autor que la aplicación del artículo 53.5 del RDU (en la redacción anterior a la modificación operada por Decreto 2/2012) *«En el caso de que estemos en presencia de viviendas unifamiliares aisladas (supuesto común) construidas sin licencia, y por lo tanto ilegales, en suelo no urbanizable, sobre una parcela inferior a la contemplada por el planeamiento del municipio (supuesto también común), resultará de muy difícil justificación, por no decir imposible que puede justificarse que el uso de la vivienda sea conforme con el ordenamiento urbanístico, ya que no podemos perder de vista que toda vivienda en suelo no urbanizable ha de estar vinculada a una explotación agrícola, ganadera, etc. (art. 52.1.B.b LOUA). Desde esta óptica ninguna vivienda construida sin licencia en suelo no urbanizable podrá tener acceso a la licencia de ocupación por uso incompatible con el ordenamiento urbanístico»*. En base a ello criticaba el autor que el inicial redactado del artículo 53 del RDU impedía su aplicación a las miles de viviendas ilegalmente erigidas en Suelo No Urbanizable señalando además la manifiesta contradicción existente entre el redactado de éste apartado 5 y la prevención del apartado 6 en cuanto que otorgaba a la Administración la potestad de ordenar la ejecución de obras necesarias para no perturbar la seguridad, salubridad y el ornato o paisaje del entorno, sino no puede ocuparse el edificio, preguntándose, con razón, si acaso se pretendía con ésta disposición mantener la edificación en condiciones óptimas de seguridad salubridad y ornato sin permitir al propio tiempo que las mismas pudieran ser ocupadas o utilizadas, lo que desde su punto de vista es del todo punto absurdo y contradictorio con el fin de todo inmueble que es precisamente el de ser ocupado o utilizado.

las construcciones, obras, edificaciones, etc. que se encuentran en situación legal de fuera de ordenación, o en situación asimilación a la de fuera de ordenación y que se localicen en Suelo Urbano no se les puede dar ningún «documento» para poder contratar los servicios.

En la situación de «fuera de ordenación» y en la situación asimilada, aunque es cierto que los derechos de los propietarios respecto a estos bienes inmuebles quedan limitados, en cuanto que sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización de los mismos, más también es cierto que dichos bienes inmuebles pueden seguir siendo utilizados, pues qué sentido tendría permitir la existencia del edificio y negarle al propietario su uso.

Es numerosa la jurisprudencia que reconoce el derecho a usar los inmuebles que se encuentren en esta situación legal, así la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Enero de 1998 (RJ 1998\589 FJ 5º) señala que *«la condición de fuera de ordenación no debe impedir el aprovechamiento óptimo del inmueble en utilización de las facultades que dimanen del derecho real que atribuye su uso y disfrute, siempre que con dicho aprovechamiento no sobrepasen los límites que establecen los preceptos de la legislación urbanística (...).»*

Como punto final y también como hemos tenido ocasión de señalar con anterioridad, desde el punto de vista que aquí se sostiene, el nuevo redactado del artículo 53 introducido por el Decreto 2/2012 contribuye al mejor entendimiento del mismo, ya que si el uso que se pretende es conforme con la ordenación urbanística procederá la concesión de licencia de Ocupación/Utilización, de la misma forma que procederá su denegación cuando el uso cuya autorización se pretenda no sea conforme con dicha ordenación, esté o no declarada la edificación en situación de fuera de ordenación o en situación asimilada a la misma y ello porque las licencias son actos absolutamente reglados (artículo 5.1 primer inciso del RDU) y la comprobación de que el uso pretendido es conforme con la normativa y con la ordenación urbanística de aplicación constituye el objeto de la Licencia de Ocupación/Utilización (artículo 7.d RDU).

5. BIBLIOGRAFÍA.

CANO MURCIA, Antonio (2011): «El nuevo régimen jurídico de la licencia de ocupación y de primera utilización en Andalucía...» en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Número 20/2011.

CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa (2004): «Edificios fuera de ordenación y obras permitidas» en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Número 214/2004.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (1994): *Licencia de primera ocupación y adquisición del derecho a la edificación*. Temas de Administración Local. Nº 55. Granada: CEMCI, 1994.

OLMEDO PÉREZ, Sebastián (2007): «Comentario a la DA 1ª de la LOUA» en: GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Ángel (Directores), *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002 de 17 de diciembre)*, 2 ed. Pamplona: Aranzadi, 2007.

QUIRÓS ROLDÁN, Antonio; ARENAS SALVATIERRA, Sigfredo y ESTELLA LÓPEZ José Miguel (2002): *El Régimen de Fuera de Ordenación Urbanística*. Barcelona: Atelier, 2002.

VALERA ESCOBAR, Ginés (2008): *Régimen Jurídico General de la Licencia Municipal de Obras y Apertura de establecimiento en Andalucía*. Sevilla: Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, 2008.

INGRESOS PROCEDENTES DEL URBANISMO EN EELL: BREVES REFERENCIAS A LA FISCALIDAD Y A LA REGIÓN DE MURCIA

Judith GIL GRANDÍO

Interventora General del Ayuntamiento de Alhama de Murcia

*Trabajo de evaluación presentado al Curso sobre “Autonomía y Suficiencia Financiera Local: La Capacidad Tributaria de las EELL”.
Granada, CEMCI, febrero a marzo de 2013*

SUMARIO:

1. Introducción.
 - 1.1. Breve referencia a la Historia del Urbanismo Español.
 - 2.1. Ingresos Procedentes del Urbanismo.
2. El urbanismo en las entidades Locales.
 - 2.1. Ingresos Procedentes del Urbanismo en las Entidades Locales. Análisis Cuantitativo
 - 2.2. Gastos Procedentes del Urbanismo en las Entidades Locales. Análisis Cuantitativo
3. Fiscalidad. el IVA en el urbanismo municipal
4. El canon de Urbanización
 - 4.1. El canon de Urbanización en el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia
5. Contribuciones especiales
 - 5.1. Diferencias entre contribuciones especiales y cuotas de urbanización
 - 5.2. Concepto y hecho imponible.
 - 5.3. Sujeto pasivo
 - 5.4. Base imponible.
 - 5.5. Cuota y devengo
 - 5.6. Imposición y ordenación.
 - 5.7. Fiscalidad.
6. Cuotas de urbanización.
 - 6.1. Concepto y caracteres.
 - 6.2. Extensión de los Costes de urbanización.
 - 6.3. Procedimiento de aprobación y pago.
 - 6.4. Fiscalidad
7. Aprovechamientos urbanísticos.
 - 7.1. Fines y finalidad del patrimonio Municipal del Suelo.
 - 7.2. Gestión del Patrimonio Municipal del Suelo.
8. Convenios urbanísticos.
 - 2.1. Los Convenios Urbanísticos en el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.
 - 2.2. Tratamiento fiscal.
- 9 Conclusiones.
- 10 Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Breve referencia a la Historia del Urbanismo Español.

Tal y como se recoge en la exposición de motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo *la historia del Derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior y la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente.*

Dicha historia culminó con la ley completa en la materia a mediados del siglo XX, de la que sigue siendo deudora nuestra legislación posterior. Así, en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, podemos ver un gran paralelismo con las grandes instituciones urbanísticas actuales con las definidas entonces:

- Se sitúa como elemento fundamental del nuevo sistema el planeamiento y la regulación del uso del suelo conforme a la función social de la propiedad limitando el “ius aedificandi”.
- Se estableció una división en clases de suelos: Suelo urbano, suelo de reserva urbana y suelo rústico definido de forma residual.

Sin embargo, también podemos constatar grandes cambios hasta el actual Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 (TRLS08), amparadas en su mayor parte en el bloque Constitucional recogido en nuestra Carta Magna de 1978, cuyo artículo 47 dispone, «*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.*».

Dentro de la denominación *poderes públicos*, encontramos importantes diferencias competenciales respecto a la legislación de 1956, algunas fruto de la interpretación dada por la doctrina del Tribunal Constitucional, y en concreto por la provocada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 y que *Enériz Olaechea* resume de la siguiente forma: «*Dado que todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, el Tribunal concluye que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia, pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 in fine.*».

En esta misma línea, incluso la referida exposición de motivos de la Ley 8/2007 señala que *aunque el legislador estatal se ha adaptado a este orden, no puede decirse*

todavía que lo haya asumido o interiorizado plenamente. En los últimos años, el Estado ha legislado de una manera un tanto accidentada, en parte forzado por las circunstancias, pues lo ha hecho a caballo de sucesivos fallos constitucionales. Así, desde que en 1992 se promulgara el último Texto Refundido Estatal de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, se han sucedido seis reformas o innovaciones de diverso calado, además de las dos operaciones de «legislación negativa» en sendas Sentencias Constitucionales, las número 61/1997 y 164/2001.

Se argumenta que para evitar seguir ahondando en la *accidentada* historia reciente del urbanismo, *se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado.*

1.2. Ingresos Procedentes del Urbanismo.

En el ejercicio de su función de diseño y ejecución de los desarrollos urbanísticos, los municipios disponen de unas fuentes de recursos económicos como son el *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras* (ICIO), el *Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana* (IVTNU) y las *Tasas por la concesión de licencias urbanísticas*, pudiendo estas últimas exigirse también por la tramitación de servicios directamente vinculados al proceso urbanístico, específicamente la tramitación de licencias e instrumentos de planeamiento y gestión urbanística antes de su aprobación municipal.

Estos ingresos tienen como principal característica su no afectación al proceso urbanístico, sino que entran en la caja general del Ayuntamiento pudiendo financiar gastos corrientes u otras actividades, como gastos sociales, servicios públicos de cualquier tipo, etc.

A *sensu contrario*, encontramos ingresos directamente vinculados al proceso de transformación y urbanización y a los instrumentos de equidistribución de los beneficios y cargas del planeamiento correspondientes; así podemos señalar la existencia de las *Contribuciones Especiales* previstas en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), de las *Cuotas de urbanización* derivadas de la legislación urbanística específica de las Comunidades Autónomas y con su reflejo en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y especialmente en el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU) para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Y, dentro de este último apartado, tenemos como último instrumento el *Canon de urbanización* o garantía de la urbanización prevista en algunas comunidades autónomas.

Así, como gastos derivados de la urbanización encontramos todos los que objetivamente se pueden imputar a la gestión del planeamiento. Se trata de un concepto amplio, que incluye conceptos más precisos como los gastos de indemnizaciones, de gestión técnica, y, los lógicos gastos de urbanización.

Finalmente, podemos hablar de los ingresos mixtos, esto es, aquellos que tienen vinculación al proceso urbanístico, pero que también se ven vinculados por la actuación municipal general; así, podemos hablar de los ingresos derivados de los **Patrimonios Públicos de Suelo**, los derivados de **Convenios urbanísticos**, los resultantes de las **Multas o Sanciones** por la ejecución de actos no ajustados a derecho y los ingresos derivados de la **Gestión del Patrimonio Público de Suelo**.

Por otro lado, no podemos dejar de destacar la importante fuente de financiación procedente de la fiscalidad inmobiliaria que se manifiesta en una multiplicidad de instrumentos financieros públicos como son el **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales**, el **Impuesto sobre el Valor Añadido por la transmisión de terrenos**, el de **Actos Jurídicos Documentados** para aquellos actos que deben soportarse en documento público, y en general, una pluralidad de instrumentos previstos y al alcance de las Administraciones Autonómicas y Estatales.

Igualmente, debemos señalar la incidencia del **impuestos sobre la renta de las personas físicas**, en relación con los **incrementos del patrimonio** y los **rendimientos de capital inmobiliario**, e igualmente el **Impuesto sobre Sociedades**, especialmente en el ámbito de las sociedades vinculadas a este ámbito inmobiliario.

II.- EL URBANISMO EN LAS ENTIDADES LOCALES

2.1. Ingresos Procedentes del Urbanismo en las Entidades Locales. Análisis Cuantitativo.

Los anteriores ingresos señalados revisten especial importancia dentro de la financiación de las arcas municipales puesto que, salvo el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y el Impuesto de Actividades Económicas, el resto de impuestos de las Entidades locales que define el TRLRHL se encuentran directamente supeditados a la gestión urbanística.

Si detallamos los ingresos procedentes de la actividad inmobiliaria conforme a la orden que regula la estructura de los presupuestos de las entidades locales (Orden del Ministerio de Economía y Hacienda EHA/3565/2008, de 3 diciembre) encontramos el siguiente resumen por capítulos:

Capítulo I.- IMPUESTOS DIRECTOS

100 Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas

101 Impuesto sobre Sociedades

111 Impuesto sobre Patrimonio

112 Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica

113 Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes inmuebles de Naturaleza Urbana

114 Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes Inmuebles de características especiales

116 Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

117 Impuesto sobre viviendas desocupadas

130 Impuesto sobre Actividades Económicas

Capítulo II.- IMPUESTOS INDIRECTOS

210 Impuesto sobre el Valor Añadido

290 Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obra

Capítulo III.- TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS

321 Licencias urbanísticas

322 Cédulas de habitabilidad y licencias de primera ocupación

323 Tasas por otros servicios urbanísticos

325 Tasa por expedición de documentos.

334 Tasa por apertura de calas y zanjas

350 Contribuciones especiales para la ejecución de obras

351 Contribuciones especiales para el establecimiento o ampliación de servicios

391.00 Multas por infracciones urbanísticas

- 396.00 Canon de urbanización
- 396.10 Cuotas de urbanización
- 397.00 Aprovechamientos urbanísticos
- 397.10 Canon por aprovechamientos urbanísticos
- 399 Otros ingresos por aprovechamientos urbanísticos

Capítulo V.- INGRESOS PATRIMONIALES

- 541 Arrendamientos de fincas urbanas
- 542 Arrendamientos de fincas rústicas
- 549 Otras rentas de bienes inmuebles

Capítulo VI (Enajenación de inversiones reales).

- 600 Venta de solares
- 601 Venta de fincas rústicas
- 602 Parcelas sobrantes de la vía pública
- 603 Patrimonio público del suelo
- 609 Otros terrenos.

Pues bien, si examinamos ahora la estructura de los ingresos locales, tomando como referencia los datos disponibles de la liquidación de los presupuestos de las entidades locales del año 2010, recogidos en el estudio “*Haciendas Locales en Cifras - ejercicio 2010*” de la dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, resulta claro el peso que tienen los tributos directamente relacionados con el proceso de transformación del suelo y que a continuación vamos a ir disgregando.

Ingreso total de los Ayuntamientos por tramos de población y tipo de ingreso Importes en miles de €

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Ingresos corrientes	Ingresos de capital	Ingresos financieros	TOTAL INGRESOS
>1.000.000 hab.	6.258.180	702.296	739.712	7.700.188
De 500.001 a 1.000.000 hab.	2.583.257	396.459	449.887	3.429.603
De 100.001 a 500.000 hab.	9.924.522	1.601.184	725.461	12.251.167
De 50.001 a 100.000 hab.	5.347.150	845.950	340.873	6.533.973
De 20.001 a 50.000 hab.	6.561.591	1.310.979	591.364	8.463.933
De 5.001 a 20.000 hab.	7.789.666	1.892.764	518.552	10.200.983
<= 5.000 hab.	5.247.268	2.252.780	364.792	7.864.841
TOTAL AYUNTAMIENTOS	43.711.635	9.002.412	3.730.641	56.444.688

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Ingresos corrientes	Ingresos de capital	Ingresos financieros	TOTAL INGRESOS
>1.000.000 hab.	81,27%	9,12%	9,61%	100,00%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	75,32%	11,56%	13,12%	100,00%
De 100.001 a 500.000 hab.	81,01%	13,07%	5,92%	100,00%
De 50.001 a 100.000 hab.	81,84%	12,95%	5,22%	100,00%
De 20.001 a 50.000 hab.	77,52%	15,49%	6,99%	100,00%
De 5.001 a 20.000 hab.	76,36%	18,55%	5,08%	100,00%
<= 5.000 hab.	66,72%	28,64%	4,64%	100,00%
TOTAL AYUNTAMIENTOS	77,44%	15,95%	6,61%	100,00%

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Ingresos Corrientes

Por un lado, observamos que el 77,4% de los ingresos que perciben los municipios, proceden de ingresos corrientes, cuya composición es la siguiente:

Desglose de los Ingresos Corrientes de los Ayuntamientos por tramos de población Importes en miles de €

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Transf. corrientes	Ingresos patrimoniales	TOTAL INGRESOS CORRIENTES
>1.000.000 hab.	2.491.147	195.314	1.293.896	2.136.607	141.216	6.258.180
De 500.001 a 1.000.000 hab.	967.783	108.127	459.699	957.242	90.406	2.583.257
De 100.001 a 500.000 hab.	3.881.157	411.102	1.989.673	3.337.139	305.452	9.924.522
De 50.001 a 100.000 hab.	2.302.363	167.071	1.122.678	1.587.506	167.532	5.347.150
De 20.001 a 50.000 hab.	2.599.331	162.438	1.395.163	2.219.472	185.186	6.561.591
De 5.001 a 20.000 hab.	2.871.560	206.629	1.685.695	2.825.633	200.151	7.789.666
<= 5.000 hab.	1.639.848	162.968	1.059.368	2.149.487	235.597	5.247.268
TOTAL MUNICIPIOS	16.753.188	1.413.649	9.006.172	15.213.086	1.325.540	43.711.635

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Tasas y otros ingresos	Transf. corrientes	Ingresos patrimoniales	TOTAL INGRESOS CORRIENTES
>1.000.000 hab.	39,81%	3,12%	20,68%	34,14%	2,26%	100,00%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	37,46%	4,19%	17,80%	37,06%	3,50%	100,00%
De 100.001 a 500.000 hab.	39,11%	4,14%	20,05%	33,63%	3,08%	100,00%
De 50.001 a 100.000 hab.	43,06%	3,12%	21,00%	29,69%	3,13%	100,00%
De 20.001 a 50.000 hab.	39,61%	2,48%	21,26%	33,83%	2,82%	100,00%
De 5.001 a 20.000 hab.	36,86%	2,65%	21,64%	36,27%	2,57%	100,00%
<= 5.000 hab.	31,25%	3,11%	20,19%	40,96%	4,49%	100,00%
TOTAL MUNICIPIOS	38,33%	3,23%	20,60%	34,80%	3,03%	100,00%

Si analizamos pormenorizadamente la composición de los Ingresos Corriente derivados del urbanismo, nos encontramos con:

Capítulo I. Éste Capítulo, que supone cerca del 40% del total de los ingresos corrientes, está dotado en cerca del 75% con recursos procedentes del urbanismo: Impuesto sobre Bienes Inmuebles e Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Desglose de los Impuestos directos de los Ayuntamientos por tramos de población						Importes en miles de €
ESTRATOS DE POBLACIÓN	IBI	IVTM	IIVTNU	IAE	Resto Imp. directos	TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS (Capítulo 1)
>1.000.000 hab.	1.510.209	248.061	336.979	227.078	168.821	2.491.147
De 500.001 a 1.000.000 hab.	584.558	136.762	83.172	103.944	59.347	967.783
De 100.001 a 500.000 hab.	2.353.197	584.777	332.908	426.405	183.870	3.881.157
De 50.001 a 100.000 hab.	1.533.354	300.554	216.820	199.867	51.768	2.302.363
De 20.001 a 50.000 hab.	1.770.711	403.316	210.167	213.396	1.742	2.599.331
De 5.001 a 20.000 hab.	1.979.850	475.142	192.613	223.801	153	2.871.560
<= 5.000 hab.	1.118.022	311.445	50.325	159.604	451	1.639.848
TOTAL MUNICIPIOS	10.849.901	2.460.056	1.422.984	1.554.095	466.151	16.753.188

ESTRATOS DE POBLACIÓN	IBI	IVTM	IIVTNU	IAE	Resto Imp. directos	TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS (Capítulo 1)
>1.000.000 hab.	60,62%	9,96%	13,53%	9,12%	6,78%	100,00%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	60,40%	14,13%	8,59%	10,74%	6,13%	100,00%
De 100.001 a 500.000 hab.	60,63%	15,07%	8,58%	10,99%	4,74%	100,00%
De 50.001 a 100.000 hab.	66,60%	13,05%	9,42%	8,68%	2,25%	100,00%
De 20.001 a 50.000 hab.	68,12%	15,52%	8,09%	8,21%	0,07%	100,00%
De 5.001 a 20.000 hab.	68,95%	16,55%	6,71%	7,79%	0,01%	100,00%
<= 5.000 hab.	68,18%	18,99%	3,07%	9,73%	0,03%	100,00%
TOTAL MUNICIPIOS	64,76%	14,68%	8,49%	9,28%	2,78%	100,00%

Capítulo II. En este capítulo nuevamente cerca del 75% de los ingresos surgen de las actividades urbanísticas como son las que se ponen de manifiesto a través del Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras.

Desglose de los Impuestos indirectos de los Ayuntamientos por tramos de población						Importes en miles de €
ESTRATOS DE POBLACIÓN	IVA	Imp. sobre consumos	ICIO	Otros imp. indirectos	Resto imp. indirectos	TOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS (Capítulo 2)
>1.000.000 hab.	61.080	23.961	110.272	0	0	195.314
De 500.001 a 1.000.000 hab.	27.487	15.514	65.124	0	3	108.127
De 100.001 a 500.000 hab.	99.861	51.546	245.733	14.159	-198	411.102
De 50.001 a 100.000 hab.	23.420	14.071	113.010	15.307	1.263	167.071
De 20.001 a 50.000 hab.	869	532	145.301	15.724	12	162.438
De 5.001 a 20.000 hab.	0	0	196.000	9.558	1.071	206.629
<= 5.000 hab.	0	0	153.170	7.954	1.844	162.968
TOTAL MUNICIPIOS	212.717	105.624	1.028.610	62.702	3.996	1.413.649

ESTRATOS DE POBLACIÓN	IVA	Imp. sobre consumos	ICIO	Otros imp. indirectos	Resto imp. indirectos	TOTAL IMPUESTOS INDIRECTOS (Capítulo 2)
>1.000.000 hab.	31,27%	12,27%	56,46%	0,00%	0,00%	100,00%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	25,42%	14,35%	60,23%	0,00%	0,00%	100,00%
De 100.001 a 500.000 hab.	24,29%	12,54%	59,77%	3,44%	-0,05%	100,00%
De 50.001 a 100.000 hab.	14,02%	8,42%	67,64%	9,16%	0,76%	100,00%
De 20.001 a 50.000 hab.	0,53%	0,33%	89,45%	9,68%	0,01%	100,00%
De 5.001 a 20.000 hab.	0,00%	0,00%	94,86%	4,63%	0,52%	100,00%
<= 5.000 hab.	0,00%	0,00%	93,99%	4,88%	1,13%	100,00%
TOTAL MUNICIPIOS	15,05%	7,47%	72,76%	4,44%	0,28%	100,00%

Capítulo III. No aparecen en el cuadro desglosado los ingresos de la tasa por licencias urbanísticas (321) pero una estimación conservadora lo puede situar en al menos el 50% del total que se recauda por *Tasas por la realización de actividades de competencia local* (art. 32), a mayor abundamiento si tenemos también en cuenta las

Cedulas de habitabilidad y licencias de primera ocupación (322) y las Tasas por otros servicios urbanísticos (323).

De igual modo, también encontraríamos una parte importante de ingresos procedentes del urbanismo entre las *Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local (art. 33)*, como son la *Tasa por apertura de calas y zanjas (334)* y *Otras tasas por utilización privativa del dominio público (339)* en cuanto a las necesidades derivadas de la construcción (escombros, maquinaria, etc.).

Por último, dentro del subgrupo “Contribuciones Especiales y otros Ingresos”, nos encontramos con:

- *Las contribuciones especiales para la ejecución de obras (350)*
- *Las Multas por Infracciones Urbanísticas (391.00)*
- *Parte de los Recargos del periodo ejecutivo y por declaración extemporánea sin requerimiento previo (392) así como de los intereses de demora (393)*
- *Los Ingresos por actuaciones de urbanización (396) y los Aprovechamientos Urbanísticos (397)*

Desglose de las Tasas y otros ingresos de los Ayuntamientos por tramos de población							
ESTRATOS DE POBLACIÓN	Prestac. de serv. públ. básicos (Art.30)	Prestac. de serv. públ. de carác. social y prefer. (Art.31)	Realiz. de activid. de compet. local (Art.32)	Utiliz. o aprov. especial del dom. públic. (Art.33)	Precios públicos (Art.34)	Contribuc. especiales y otros ingres. (Resto del C.3)	TOTAL TASAS Y OTROS INGRESOS (Capítulo 3)
>1.000.000 hab.	214.856	38.887	81.924	353.299	61.269	543.662	1.293.896
De 500.001 a 1.000.000 hab.	138.440	6.687	35.794	92.254	17.955	168.570	459.699
De 100.001 a 500.000 hab.	614.902	39.573	154.912	366.853	138.913	674.519	1.989.673
De 50.001 a 100.000 hab.	442.089	36.828	92.467	177.066	79.957	294.271	1.122.678
De 20.001 a 50.000 hab.	520.318	108.279	113.740	221.495	91.991	339.340	1.395.163
De 5.001 a 20.000 hab.	624.230	175.617	132.009	240.288	126.268	387.282	1.685.695
<= 5.000 hab.	396.493	145.418	62.633	120.263	62.548	272.013	1.059.368
TOTAL MUNICIPIOS	2.951.328	551.289	673.480	1.571.518	578.899	2.679.657	9.006.172

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Prestac. de serv. públ. básicos (Art.30)	Prestac. de serv. públ. de carác. social y prefer. (Art.31)	Realiz. de activid. de compet. local (Art.32)	Utiliz. o aprov. especial del dom. públic. (Art.33)	Precios públicos (Art.34)	Contribuc. especiales y otros ingres. (Resto del C.3)	TOTAL TASAS Y OTROS INGRESOS (Capítulo 3)
>1.000.000 hab.	16,61%	3,01%	6,33%	27,31%	4,74%	42,02%	100,00%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	30,12%	1,45%	7,79%	20,07%	3,91%	36,67%	100,00%
De 100.001 a 500.000 hab.	30,90%	1,99%	7,79%	18,44%	6,98%	33,90%	100,00%
De 50.001 a 100.000 hab.	39,38%	3,28%	8,24%	15,77%	7,12%	26,21%	100,00%
De 20.001 a 50.000 hab.	37,29%	7,76%	8,15%	15,88%	6,59%	24,32%	100,00%
De 5.001 a 20.000 hab.	37,03%	10,42%	7,83%	14,25%	7,49%	22,97%	100,00%
<= 5.000 hab.	37,43%	13,73%	5,91%	11,35%	5,90%	25,68%	100,00%
TOTAL MUNICIPIOS	32,77%	6,12%	7,48%	17,45%	6,43%	29,75%	100,00%

Ingresos de Capital

Estos ingresos, que ascienden al 16% de los ingresos que reciben los Municipios, se desglosan en los siguientes grupos:

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Enajenación de Inversiones Reales	Transferencias de capital	TOTAL INGRESOS DE CAPITAL (Capítulo 6 + 7)
>1.000.000 hab.	108.943	593.353	702.296
De 500.001 a 1.000.000 hab.	75.527	320.932	396.459
De 100.001 a 500.000 hab.	154.397	1.446.787	1.601.184
De 50.001 a 100.000 hab.	65.394	780.556	845.950
De 20.001 a 50.000 hab.	115.209	1.195.770	1.310.979
De 5.001 a 20.000 hab.	109.370	1.783.395	1.892.764
<= 5.000 hab.	90.792	2.161.988	2.252.780
TOTAL MUNICIPIOS	719.630	8.282.782	9.002.412

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Enajenación de Inversiones Reales	Transferencias de capital	TOTAL INGRESOS DE CAPITAL
>1.000.000 hab.	15,51%	84,49%	100,00%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	19,05%	80,95%	100,00%
De 100.001 a 500.000 hab.	9,64%	90,36%	100,00%
De 50.001 a 100.000 hab.	7,73%	92,27%	100,00%
De 20.001 a 50.000 hab.	8,79%	91,21%	100,00%
De 5.001 a 20.000 hab.	5,78%	94,22%	100,00%
<= 5.000 hab.	4,03%	95,97%	100,00%
TOTAL MUNICIPIOS	7,99%	92,01%	100,00%

De entre el 8% que suponen los ingresos derivados del capital, casi el 85% procede de la venta de terrenos, y por tanto, están directamente vinculados al urbanismo.

ESTRATOS DE POBLACIÓN	de Terrenos	de las demás Inversiones Reales	TOTAL ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES (Capítulo 6)
>1.000.000 hab.	100.107	8.835	108.943
De 500.001 a 1.000.000 hab.	64.795	10.731	75.527
De 100.001 a 500.000 hab.	120.947	33.450	154.397
De 50.001 a 100.000 hab.	43.710	21.684	65.394
De 20.001 a 50.000 hab.	101.264	13.945	115.209
De 5.001 a 20.000 hab.	95.483	13.887	109.370
<= 5.000 hab.	80.283	10.509	90.792
TOTAL MUNICIPIOS	606.589	113.041	719.630

ESTRATOS DE POBLACIÓN	de Terrenos	de las demás Inversiones Reales	TOTAL ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES
>1.000.000 hab.	91,89%	8,11%	100,00%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	85,79%	14,21%	100,00%
De 100.001 a 500.000 hab.	78,34%	21,66%	100,00%
De 50.001 a 100.000 hab.	66,84%	33,16%	100,00%
De 20.001 a 50.000 hab.	87,90%	12,10%	100,00%
De 5.001 a 20.000 hab.	87,30%	12,70%	100,00%
<= 5.000 hab.	88,43%	11,57%	100,00%
TOTAL MUNICIPIOS	84,29%	15,71%	100,00%

Si resumimos en un cuadro todo el análisis pormenorizado anterior, y una vez eliminados los ingresos procedentes de transferencias corrientes y de capital, dado que no tenemos elementos de cálculo para discernir el origen financiador de los mismos (Impuesto sobre el Valor Añadido por la transmisión de terrenos; Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales para las segundas transmisiones, Actos Jurídicos Documentados o la incidencia del impuestos sobre la renta de las personas físicas, en relación con los incrementos del patrimonio y los rendimientos de capital inmobiliario)

nos encontramos con que el 50% de los ingresos propios que reciben los Municipios tienen su origen directo en el urbanismo.

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Impuestos directos (1)	Impuestos indirectos (2)	Tasas y otros ingresos (3)	Transf. Corrientes (4)	Ingresos patrimoniales (5)	Enajenación de Inversiones Reales (6)	Transferencias (7) de capital	Ingresos financieros (8 y 9)	TOTAL INGRESOS	Ingresos Propios (1+2+3+5+6+8+9)	Transferencias (4+7)
>1.000.000 hab.	2.491.147	195.314	1.293.896	2.136.607	141.216	108.943	593.353	739.712	7.700.188	4.970.228	2.729.960
De 500.001 a 1.000.000 hab.	967.783	108.127	459.699	957.242	90.406	75.527	320.932	449.887	3.429.603	2.151.429	1.278.175
De 100.001 a 500.000 hab.	3.881.157	411.102	1.989.673	3.337.139	305.452	154.397	1.446.787	725.461	12.251.167	7.467.241	4.783.926
De 50.001 a 100.000 hab.	2.302.363	167.071	1.122.678	1.587.506	167.532	65.394	780.556	340.873	6.533.973	4.165.911	2.368.062
De 20.001 a 50.000 hab.	2.599.331	162.438	1.395.163	2.219.472	185.186	115.209	1.195.770	591.364	8.463.933	5.048.691	3.415.242
De 5.001 a 20.000 hab.	2.871.560	206.629	1.685.695	2.825.633	200.151	109.370	1.783.395	518.552	10.200.983	5.591.956	4.609.027
<= 5.000 hab.	1.639.848	162.968	1.059.368	2.149.487	235.597	90.792	2.161.988	364.792	7.864.841	3.553.365	4.311.475
TOTAL MUNICIPIOS	16.753.188	1.413.649	9.006.172	15.213.086	1.325.540	719.630	8.282.782	3.730.641	56.444.688	32.948.821	23.495.867

ESTRATOS DE POBLACIÓN	INGRESOS PROCEDENTES DEL URBANISMO								TOTAL INGRESOS PROC URB	ING PROC URB / ING PROPIOS
	IBI	IIVTNU	ICIO	Realiz. de activid. de compet. Local V	Utiliz. o aprov. especial del dom. públic. (*)	Contribuc. especiales y otros ingresos. (*)	de Terrenos			
>1.000.000 hab.	1.510.209	336.979	110.272	81.924	353.299	543.662	100.107	2.547.010	51%	
De 500.001 a 1.000.000 hab.	584.558	83.172	65.124	35.794	92.254	168.570	64.795	945.958	44%	
De 100.001 a 500.000 hab.	2.353.197	332.908	245.733	154.912	366.853	674.519	120.947	3.650.927	49%	
De 50.001 a 100.000 hab.	1.533.354	216.820	113.010	92.467	177.066	294.271	43.710	2.188.796	53%	
De 20.001 a 50.000 hab.	1.770.711	210.167	145.301	113.740	221.495	339.340	101.264	2.564.731	51%	
De 5.001 a 20.000 hab.	1.979.850	192.613	196.000	132.009	240.288	387.282	95.483	2.843.736	51%	
<= 5.000 hab.	1.118.022	50.325	153.170	62.633	120.263	272.013	80.283	1.629.255	46%	
TOTAL MUNICIPIOS	10.849.901	1.422.984	1.028.610	673.480	1.571.518	2.679.657	606.589	16.370.413	50%	

(*) Para la determinación del porcentaje, únicamente lo tenemos en cuenta al 50%

2.2. Gastos Procedentes del Urbanismo en las Entidades Locales. Análisis Cuantitativo.

Por la parte de los gastos, vemos como cerca del 40% de los mismos, se destinan al Área Servicios Públicos Básicos, dentro de la cual se haya la del urbanismo.

Áreas de gasto de los Ayuntamientos por tramos de población							
ESTRATOS DE POBLACIÓN	Deuda Pública	Servicios Públicos Básicos	Actuaciones de Protec. y Promoc. Social	Produc. de bienes públicos de carác. preferente	Actuaciones de carácter económico	Actuaciones de carácter general	TOTAL GASTOS
>1.000.000 hab.	515.175	4.095.105	684.512	931.308	527.028	1.014.347	7.767.476
De 500.001 a 1.000.000 hab.	385.040	1.265.213	332.145	392.234	295.723	656.945	3.327.300
De 100.001 a 500.000 hab.	656.820	5.135.834	1.428.557	2.141.845	887.386	1.976.799	12.227.242
De 50.001 a 100.000 hab.	395.494	2.659.429	695.208	1.147.295	404.391	1.205.219	6.507.037
De 20.001 a 50.000 hab.	489.171	3.307.563	1.009.361	1.600.569	536.054	1.564.263	8.506.983
De 5.001 a 20.000 hab.	493.727	3.676.394	1.220.022	2.190.528	702.538	1.811.799	10.095.008
<= 5.000 hab.	231.267	2.300.053	783.820	1.655.095	877.107	1.899.742	7.747.084
TOTAL MUNICIPIOS	3.166.694	22.439.593	6.153.627	10.058.875	4.230.227	10.129.114	56.178.129

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Deuda Pública	Servicios Públicos Básicos	Actuaciones de Protec. y Promoc. Social	Produc. de bienes públicos de carác. preferente	Actuaciones de carácter económico	Actuaciones de carácter general	TOTAL GASTOS
>1.000.000 hab.	6,63%	52,72%	8,81%	11,99%	6,79%	13,06%	100,00%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	11,57%	38,03%	9,98%	11,79%	8,89%	19,74%	100,00%
De 100.001 a 500.000 hab.	5,37%	42,00%	11,68%	17,52%	7,26%	16,17%	100,00%
De 50.001 a 100.000 hab.	6,08%	40,87%	10,68%	17,63%	6,21%	18,52%	100,00%
De 20.001 a 50.000 hab.	5,75%	38,88%	11,87%	18,81%	6,30%	18,39%	100,00%
De 5.001 a 20.000 hab.	4,89%	36,42%	12,09%	21,70%	6,96%	17,95%	100,00%
<= 5.000 hab.	2,99%	29,69%	10,12%	21,36%	11,32%	24,52%	100,00%
TOTAL MUNICIPIOS	5,64%	39,94%	10,95%	17,91%	7,53%	18,03%	100,00%

En éste área, se destina a su vez, el 35% al urbanismo, por lo que, en términos globales, sólo el 14% de los gastos redundan en el urbanismo, pese a ser el gran financiador del la política Municipal.

Desglose del área de gasto 1 "Servicios públicos básicos" de los Ayuntamientos por tramos de población					
ESTRATOS DE POBLACIÓN	Seguridad ciudadana (pol.gast. 13)	Vivienda y urbanismo (pol.gast. 15)	Bienestar comunitario (pol.gast. 16)	Medio Ambiente (pol.gast. 17)	TOTAL SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS
>1.000.000 hab.	1.021.139	1.559.576	1.195.268	319.123	4.095.105
De 500.001 a 1.000.000 hab.	338.941	373.120	438.981	114.171	1.265.213
De 100.001 a 500.000 hab.	1.324.858	1.588.746	1.729.485	492.745	5.135.834
De 50.001 a 100.000 hab.	597.593	804.331	986.736	270.769	2.659.429
De 20.001 a 50.000 hab.	663.567	1.178.162	1.204.187	261.648	3.307.563
De 5.001 a 20.000 hab.	651.637	1.437.872	1.367.471	219.414	3.676.394
<= 5.000 hab.	404.750	920.397	882.668	92.239	2.300.053
TOTAL MUNICIPIOS	5.002.484	7.862.204	7.804.795	1.770.108	22.439.593

ESTRATOS DE POBLACIÓN	Seguridad ciudadana (pol.gast. 13)	Vivienda y urbanismo (pol.gast. 15)	Bienestar comunitario (pol.gast. 16)	Medio Ambiente (pol.gast. 17)	TOTAL SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS
>1.000.000 hab.	24,94%	38,08%	29,19%	7,79%	100,00%
De 500.001 a 1.000.000 hab.	26,79%	29,49%	34,70%	9,02%	100,00%
De 100.001 a 500.000 hab.	25,80%	30,93%	33,67%	9,59%	100,00%
De 50.001 a 100.000 hab.	22,47%	30,24%	37,10%	10,18%	100,00%
De 20.001 a 50.000 hab.	20,06%	35,62%	36,41%	7,91%	100,00%
De 5.001 a 20.000 hab.	17,72%	39,11%	37,20%	5,97%	100,00%
<= 5.000 hab.	17,60%	40,02%	38,38%	4,01%	100,00%
TOTAL MUNICIPIOS	22,29%	35,04%	34,78%	7,89%	100,00%

3. FISCALIDAD. EL IVA EN EL URBANISMO MUNICIPAL

En el ejercicio de sus actuaciones urbanísticas, las administraciones públicas se encuentran dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, y su Reglamento de desarrollo aprobado mediante Real Decreto 1624/1992, pudiendo, en función del hecho imponible desarrollado entrar dentro de los supuestos de no sujeción, sujeción y exención.

Así, el artículo 4, delimita el hecho imponible aquellas *entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por empresarios o profesionales en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional*, quedando por tanto fuera del margen de aplicación aquellas *entregas de bienes y prestaciones de servicios* desarrolladas en el ejercicio de funciones públicas.

El concepto de empresario o profesional se regula en el art. 5.1 de la Ley 37/1992, cuya letra d), dispone que se reputarán empresarios o profesionales *quienes efectúen la urbanización de terrenos o la promoción, construcción o rehabilitación de edificaciones destinadas, en todos los casos, a su venta, adjudicación o cesión por cualquier título, aunque sea ocasionalmente*.

No obstante, el art. 5 de la Ley 37/1992 hay que interpretarlo de acuerdo con la propia Ley, con el resto del acervo legislativo español y con la normativa comunitaria. Así, de acuerdo con el art. 13 de la Directiva 2006/112/CE, los organismos de Derecho público *no tendrán la condición de sujetos pasivos en cuanto a las actividades que desarrollen en el ejercicio de funciones públicas.*

En este sentido, y dentro de la normativa española, encontramos el art. 3 del actual Texto Refundido de la Ley del Suelo del 2008 que recoge que *«la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general [...]».*

A lo largo del expositivo de los diferentes *ingresos directamente vinculados* al proceso de transformación y urbanización, así como de los que hemos denominado como *ingresos mixtos*, procederemos al análisis individualizado de su fiscalidad en términos del Impuesto sobre el Valor Añadido.

4. EL CANON DE URBANIZACIÓN

Es una institución encargada de regular la posibilidad de financiar aquellas obras de infraestructura que afectan a varias unidades de ejecución y que exceden del ámbito de las obligaciones de los propietarios de cada unidad. De este modo, cuando el Ayuntamiento acomete algunas infraestructuras urbanísticas, la Ley le permite afectar parte de ese coste sobre las parcelas que se han favorecido de esa actuación mediante la imposición del correspondiente canon de urbanización.

Así, tal y como define la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, *cuando razones técnicas especiales hagan imprescindible diferir o anticipar la implantación de infraestructuras complementarias respecto a la total urbanización de los solares, las ordenanzas municipales podrán establecer un canon de urbanización para que los petitionarios de licencias o los propietarios de parcelas y adjudicatarios de programas contribuyan a sufragar aquellas infraestructuras.*

Haciendo uso de esta facultad legislativa, numerosas Comunidades Autónomas han regulado el canon de urbanización o, en su caso, la posibilidad de establecimiento de garantías de urbanización para las mismas finalidades. La creación ex novo de la institución del canon de urbanización se sitúa por algunos autores en la referida Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana. Con posterioridad, otras legislaciones autonómicas han seguido, en cierta medida, el camino abierto por la Comunidad Autónoma Valenciana.

También se ha admitido por algunas vertientes doctrinales la eventual imposición de esta figura a través del planeamiento general, sin necesidad de la existencia de una normativa legal que la ampare.

4.1. El canon de Urbanización en el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.

Por lo que respecta al legislador autonómico de la Comunidad de Murcia, el ámbito de actuación urbanística se circunscribe a la unidad de actuación correspondiente. No figura referencia alguna al canon de urbanización, regulando legalmente la obligación de imponer una garantía de urbanización por parte del Ayuntamiento, cuando nos encontremos en los supuestos de la *conveniencia de anticipar o diferir la ejecución de determinadas obras de urbanización para asegurar la ejecución de dichas obras, de conformidad con el planeamiento y su adecuación a la gestión posterior.*

Así el art. 162.2 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, establece que *con el fin de asegurar el cumplimiento del deber de urbanizar, el urbanizador o el promotor de urbanizaciones de iniciativa particular deberá constituir una garantía equivalente al 10 por ciento de la evaluación económica de los costes de urbanización de cada unidad, una vez recaída la aprobación definitiva del programa de actuación y como requisito para su efectividad.*

Establece también el precepto que, para determinar el importe por el que debe prestarse la garantía de urbanización en los casos de no delimitación de las unidades, se aplicará *un porcentaje del 5% del precio máximo vigente de vivienda de protección oficial por cada metro cuadrado de edificación.*

Por último, señalar que, tal y como dispone la señalada legislación valenciana, *los ingresos se afectarán a la ejecución de cualesquiera obras de urbanización o la obtención del suelo preciso* debiendo contar por tanto con un adecuado seguimiento presupuestario y contable.

5. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

5.1. Diferencias entre contribuciones especiales y cuotas de urbanización.

Según *Cholbi Cachá*, podemos señalar que se trata de dos figuras afines, ambas idóneas para financiar obras públicas, sin que ello represente no obstante que puedan usarse unas u otras de forma indiscriminada.

La raíz del problema -sugiere el autor- *debe centrarse en los casos en que procede la aplicación de una figura, y en que otros supuestos procede la aplicación de la otra institución como fuente de financiación de obras y servicios municipales;* siendo el criterio válido la consideración *de las cuotas de urbanización como mecanismo de financiación de todos aquellos terrenos o unidades de ejecución que derivan*

claramente de una actuación urbanizadora en ejecución del planeamiento, (...) mientras que las contribuciones especiales procederían en los supuestos de acometer obras públicas o servicios públicos en cascos urbanos o zonas consolidadas por la edificación.

En este sentido podemos citar las Sentencias del Tribunal Supremo de fechas 7 de abril de 1997 y 10 de abril del mismo año, que aclaran la cuestión, al señalar en sus fundamentos jurídicos lo siguiente:

«Cuando los Ayuntamientos realizan actuaciones urbanísticas, en ejecución del Planeamiento aprobado, desarrollando obras de instalaciones y servicios en polígonos y áreas de nueva urbanización, han de hacerlo con pleno sometimiento a la Legislación del Suelo, entre cuyos principios está el de la distribución equitativa de cargas y beneficios para todos los propietarios y en estos casos la financiación de aquellas obras y servicios, cuyo coste ha de recaer sobre estos propietarios del sector de que se trate, ha de cubrirse mediante el sistema de cuotas de urbanización.

Por el contrario, las contribuciones especiales sirven para financiar una parte de aquellas obras públicas municipales, propias de la actividad ordinaria de los Ayuntamientos, que se realizan en el interior de las poblaciones, los cascos urbanos y las áreas consolidadas de edificación, especialmente, a, determinadas personas de manera que solo excepcionalmente puede acudir a su aplicación en zonas de nueva urbanización cuando se realizan otras obras después de concluida ésta».

Partiendo de la diferenciación jurídica, podemos encontrar otras diferencias de aplicación que aparecen resumidas en el siguiente cuadro:

DIFERENCIAS ENTRE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES Y LAS CUOTAS DE URBANIZACIÓN	
CONTRIBUCIONES ESPECIALES	CUOTAS DE URBANIZACIÓN
Sólo pueden financiar el 90% de la obra	Pueden financiar el 100% de las obras
Son tributos	Son exacciones parafiscales
Se regulan mediante ordenanza fiscal	No pueden regularse mediante ordenanza fiscal
Los módulos de reparto pueden aplicarse conjunta o separadamente	El módulo de reparto será, bien el valor de las fincas resultantes, o el aprovechamiento de las fincas afectadas
Su exigencia se realiza de conformidad con el TR LRHL	Su cauce es el propio de los sistemas de compensación o cooperación. Si bien solo representarán ingresos para las arcas municipales en el caso del sistema de cooperación
No permiten el pago en especie	Permiten el pago en especie
El procedimiento recaudatorio es el normal	Las fincas quedan afectas, desde el principio, al pago de las cuotas.
Como recurso tributario que son, no están afectadas por el IVA	Están gravadas por el IVA

Fuente. Relevancia de los recursos procedentes de la actividad urbanística en la financiación de las Entidades Locales Por Beatriz RODRÍGUEZ PRIETO y Por Manuel FUEYO BROS

5.2. Concepto y hecho imponible.

Las contribuciones especiales locales se regulan en los arts. 28 a 37 del TRLRHL, y son ingresos locales de naturaleza tributaria, de carácter potestativo, cuya imposición precisa en cada caso de un acuerdo individual de imposición y ordenación. El art. 2.2, apartado b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, define esta como aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario *de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.*

No obstante, tal y como apunta *Cholbi Cachá*, *el concepto de beneficio a que alude el texto legal, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado ha supuesto diversas interpretaciones y controversias que han desembocado en la emisión de diversos fallos judiciales. Así, el concepto de beneficio especial suele asociarse con el aprovechamiento urbanístico de los terrenos, de tal forma que los que tengan la condición de no urbanizables, o aun siendo urbanos carecieran de edificabilidad en el momento en que las obras se han ejecutado o el servicio haya comenzado a prestarse, que es el del devengo de las Contribuciones Especiales, no pueden estar sujetas a su pago.*

Según el art. 28 TRLRHL, *constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.*

Por su parte, el art. 29 TRLRHL establece:

1. Tendrán la consideración de obras y servicios locales:

- a) *Los que realicen las entidades locales dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos, excepción hecha de los que aquéllas ejecuten a título de dueños de sus bienes patrimoniales.*
- b) *Los que realicen dichas entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la Ley.*
- c) *Los que realicen otras entidades públicas, o los concesionarios de éstos, con aportaciones económicas de la entidad local.*

2. *No perderán la consideración de obras o servicios locales los comprendidos en el párrafo a del apartado anterior, aunque sean realizados por organismos autónomos o sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a una entidad local, por concesionarios con aportaciones de dicha entidad o por asociaciones de contribuyentes.*

3. Las cantidades recaudadas por contribuciones especiales sólo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido.

5.3. Sujeto pasivo.

Según el art. 30.1 TRLRHL, son sujetos pasivos de las contribuciones especiales las personas físicas y jurídicas y las entidades a que se refiere el art. 35.4 de la Ley 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.

Se considerarán personas especialmente beneficiadas (art. 30.2 TRLRHL):

— *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 éstas.*

— *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.*

5.4. Base imponible.

Conforme al art. 31.1 TRLRHL, 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. Tal y como hemos señalado en el cuadro comparativo, esta es una de las diferencias plausibles con las cuotas de urbanización, dado que en estas últimas, los obligados al pago de las mismas deben hacerse cargo del 100% del coste de las obras de urbanización.

Así mismo, y a los efectos de determinar la base imponible, se entenderá por coste soportado por la entidad la cuantía resultante de restar a la cifra del coste total el importe de las subvenciones o auxilios que la entidad local obtenga del Estado o de cualquier otra persona, o entidad pública o privada.

5.5. Cuota y devengo.

La base imponible de las contribuciones especiales se repartirá entre los sujetos pasivos. Siguiendo nuevamente a *Cholbi Cachá*, se observa la necesidad de justificar en el expediente la idoneidad del módulo de reparto elegido o seleccionado en relación directa con el beneficio que recibe cada sujeto pasivo. En todo caso, el reparto se hará teniendo en cuenta la clase y naturaleza de las obras y servicios, con sujeción a las siguientes reglas (art. 32.1 TRLRHL):

- a. *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.*
- b. *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 5% del importe de las primas recaudadas por este, el exceso se trasladará a los ejercicios sucesivos hasta su total amortización.*
- c. *En el caso de las obras a que se refiere el apartado 2.d del artículo 30 de esta Ley, 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.*

5.6. Imposición y ordenación.

La exacción de las contribuciones especiales precisará la previa adopción del acuerdo de imposición en cada caso concreto. Además, 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 éstas.

5.7. Fiscalidad.

Las contribuciones especiales tienen carácter de recurso tributario por lo que las operaciones quedarían no sujetas al IVA de conformidad con el art. 7.8 de la Ley 37/1992: *No estarán sujetas al impuesto (...) Las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas directamente por los entes públicos sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria.*

Conforme a lo anterior la Administración no podrá deducirse las cantidades destinadas a la ejecución de las obras.

6. CUOTAS DE URBANIZACIÓN

6.1. Concepto y caracteres.

Dada la falta de indefinición legislativa de las cuotas de urbanización, ha sido la doctrina la que ha concretado las cuotas de urbanización, como un instrumento jurídico de financiación de los gastos inherentes a una actuación urbanizadora que repercuten en los propietarios de las parcelas afectadas por la misma.

Ya el art. 140 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio, disponía que *«la ejecución del planeamiento se desarrollará por los procedimientos establecidos en la legislación urbanística aplicable, que garantizarán la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados, así como el cumplimiento de los deberes de cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas y la de aquellos en los que se localice el aprovechamiento correspondiente a la Administración, al igual que el costeamiento y, en su caso, la ejecución de la urbanización»*. En similares términos se pronuncia más tarde la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, cuando habla de los deberes de los propietarios de suelo urbanizable y urbano (arts. 14.2.d) y 18.3), así como el vigente TRLRHL (arts. 16).

Las cuotas de urbanización tienen carácter público y responden del cumplimiento de una actividad pública de interés general: la ejecución del planeamiento urbanístico y el cumplimiento de sufragar los gastos de urbanización.

Son prestaciones patrimoniales de carácter público de imposición coactiva al propietario, imposición coactiva que es el elemento determinante de su carácter público, según el fundamento jurídico tercero, de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 185/1995, de 14 de diciembre. Así, la sentencia precisa que son prestaciones patrimoniales coactivamente impuestas, cuando:

- 1. La realización del supuesto de hecho resulta de una obligación impuesta al particular por el ente público.*
- 2. El bien, la actividad o el servicio requerido sea «objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de lo personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar.*
- 3. Los servicios o actividades sean prestados o realizadas por los entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho.*

Así, las cuotas de urbanización no tienen el carácter de tributos (al contrario que las contribuciones especiales), sino de ingresos de derecho público de naturaleza parafiscal, tal y como se ha pronunciado de forma reiterada la jurisprudencia, entre la que podemos extraer la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2007.

Respecto de los sistemas de ejecución, tras la STC 61/97, de 20 de marzo, queda claro que deben establecerse por la legislación autonómica, la competente en materia de urbanismo. Sí podemos señalar que, tradicionalmente, cuando los Ayuntamientos realizan actuaciones urbanísticas sistemáticas se instrumentalizan las mismas a través de los siguientes *sistemas de actuación*:

- a. *Sistema de Compensación*. Los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria y realizan, a su costa, las obras de urbanización necesarias para la ejecución del plan o programa de actuación. Se caracteriza por que los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de la unidad de actuación e integrados en el sistema, realizan a su costa la obra urbanizadora y distribuyen entre ellos los aprovechamientos lucrativos permitidos, sin ser precisa la concurrencia de la administración.
- b. *Sistema de Cooperación*. Los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos. La Administración ejecuta la obra de urbanización con cargo a los propietarios, quienes deberán abonar las correspondientes cuotas de urbanización en función de sus respectivos derechos.
- c. *Sistema de Expropiación*. La Administración adquiere la propiedad de toda una unidad de ejecución y posteriormente ejecuta el planeamiento, obteniendo los beneficios y soportando las cargas.

Tal y como señala Martínez García en “*El Impuesto sobre el Valor Añadido en la Gestión Urbanística*”, la expropiación forzosa no es propiamente un sistema de ejecución del planeamiento, sino un procedimiento por el que el Ayuntamiento adquiere terrenos que posteriormente urbaniza y por último enajena, no existiendo ninguna intervención privada en el mismo, salvo la que pudiera derivarse de la contratación de las obras de urbanización, pero ésta es ajena al proceso de gestión urbanística.

No obstante, dicha unidad de ejecución material y jurídica ha sido superada por aquellas legislaciones autonómicas que han dado protagonismo en la ejecución material al conocido como Agente Financiador, siendo la ejecución material asumida por lo propietarios o por la administración, en función del sistema elegido.

Ahora bien, las cuotas de urbanización tienen su ámbito de desarrollo en los sistemas de gestión indirecta como el de cooperación y compensación, en los que los propietarios retribuyen los costes de actuación al urbanizador.

6.2. Extensión de los Costes de urbanización.

Partiendo de la definición dada de las cuotas de urbanización, como un instrumento jurídico de financiación de los *gastos inherentes a una actuación urbanizadora*, debemos precisar qué se entiende por costes de urbanización y qué comprenden.

Si acudimos a los artículos 59 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística, nos indican que los costes comprenden:

- a. *Obras de vialidad, incluyéndose en ellas las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas, construcción y encintado de aceras y canalizaciones que deban construirse en el subsuelo de la vía pública para servicios.*
- b. *Obras de saneamiento, que comprenden colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que afecte a la unidad de actuación o polígono.*
- c. *Suministro de agua, en el que se incluirán las obras de captación cuando fueran necesarias, distribución domiciliaria de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios.*
- d. *Suministro de energía eléctrica, incluidas conducción y distribución, y alumbrado público.*
- e. *Jardinería y arbolado en parques, jardines y vías públicas.*

Respecto a su importe, viene definido de forma diferente en función de la legislación autonómica de aplicación, siendo la fórmula más común la recogida, y vigente por ejemplo en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX), que el importe de los gastos de urbanización que asume el interesado es directamente proporcional al aprovechamiento urbanístico que le ha correspondido en la reparcelación, pudiendo no obstante matizarse por criterios recogidos en el Programa de actuación.

Así se prevé para Extremadura en el art. 133.3 LSOTEX, cuando dispone que, *«El importe final de las cuotas devengadas por cada parcela se determinará repartiendo entre todas las resultantes de la actuación, en directa proporción a su aprovechamiento objetivo, las cargas totales del Programa o unidad de ejecución, aunque excepcionalmente podrá corregirse este criterio de reparto según reglas objetivas y generales, estipuladas en el Programa o al aprobarse el proyecto de urbanización o de reparcelación, para compensar las situaciones diferenciales que reporten para determinadas parcelas su proximidad respecto de equipamientos o servicios comunes u otras circunstancias urbanísticas que se determinen reglamentariamente».*

También encontramos el artículo 188.1 Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), de aplicación supletoria, establece: «1. *Los costes de urbanización se distribuirán entre los propietarios en proporción al valor de las fincas que les sean adjudicadas en la reparcelación*».

6.3. Procedimiento de aprobación y pago.

Los gastos de urbanización son exigibles una vez ha tenido lugar la aprobación definitiva del proyecto de equidistribución correspondiente, la cuenta de liquidación provisional del proyecto y la aprobación de las cuotas de urbanización. La cuenta de liquidación provisional que contenga el Proyecto de Reparcelación y las cuotas que se atribuya a cada propietario como consecuencia de éste, tienen que traer causa de los gastos de urbanización previstos en el Proyecto de Urbanización.

En base a la liquidación provisional de los costes de urbanización que consten en el Proyecto de Reparcelación y aprobadas las cuotas de urbanización se podrán realizar liquidaciones de cuotas de los gastos producidos o recaudarlos anticipadamente.

6.4. Fiscalidad.

Dado mencionado carácter parafiscal que poseen las cuotas de urbanización, careciendo por tanto de naturaleza tributaria, su imposición queda fuera de los supuestos de no sujeción contemplados en el art. 7.8 de la Ley 37/1992 del IVA, y por tanto deberá repercutirse el IVA en las correspondientes liquidaciones.

Así, a diferencia del caso de las contribuciones especiales, en diversas consultas la Dirección General de Tributos (30/1997 de 14 de Enero de 1997) ha declarado si un *Ayuntamiento contrata en nombre propio la realización de las obras de urbanización de un conjunto de terrenos para luego repartir los costes entre los propietarios de éstos, se entenderá que está realizando él mismo las operaciones de urbanización, que estarán, por tanto, sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido.(...)* Y por tanto el referido Ayuntamiento deberá repercutir a ésta el Impuesto sobre el Valor Añadido que grava la operación, mediante la expedición de la correspondiente factura completa en la que conste el Impuesto repercutido.

7. APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS

La previsión de la participación comunitaria en las plusvalías urbanísticas deriva directamente de la Constitución, que dispone que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 de la Constitución Española). Por plusvalía urbanística se entiende el incremento de valor del suelo, o de las edificaciones ya existentes, consecuencia del planeamiento urbanístico y de su ejecución, con independencia, por tanto, de cualquier actividad del propietario.

Las plusvalías generadas por la acción urbanística, en la medida en que se recuperan para la comunidad, estableciendo sobre ellas algún tipo de gravamen,

suponen una fuente de financiación para las Entidades Locales. Esta participación se produce en los términos fijados en la legislación urbanística, que impone a los propietarios del suelo determinados deberes, entre los que se encuentra el de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo correspondiente al porcentaje del aprovechamiento urbanístico del sector.

El artículo 16 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales dispone que los patrimonios municipales de suelo se regulen por su legislación específica. Dicha regulación viene constituida por capítulo II del Título V del TRLS08.

Así, el art. 16 TRLS08 recoge la obligación de cesión gratuita de terrenos a los Ayuntamientos en el contexto de la ejecución del planeamiento, con destino al patrimonio público del suelo y en función de la edificabilidad media ponderada, porcentaje que se establece entre un 5 y un 15%, aunque con carácter excepcional puede reducirse o aumentarse hasta el 20%.

7.1. Fines y finalidad del patrimonio Municipal del Suelo.

La regulación a partir del TRLS08 (artículos 38 y 39) en lo que respecta a las finalidades del PMS y los destinos específicos de los bienes que lo integran y siguiendo la línea de la doctrina que ha estudiado esta materia, del examen de los preceptos que regulan el Patrimonio público de Suelo, se observa que éste tiene unos fines específicos y otros fines genéricos.

El destino (Art.39 TRSL08) de los bienes, o mejor expresado, sus fines específicos, vienen recogidos en la nueva Ley del Suelo: *la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con lo dispongan los instrumentos de ordenación urbanística* y por tanto una vez incorporados los terrenos al proceso de urbanización y edificación.

1. *Construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.*
2. *Otros usos de interés social.* Este concepto jurídico indeterminado, podría dar lugar, dentro de los usos que el planeamiento califique como tal, a dejar desnaturalizado el destino del Patrimonio Municipal del Suelo; en este sentido cabe mencionar la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995 que señala que:

El Patrimonio Municipal del Suelo fue regulado en la Ley del Suelo de 1956 como un conjunto de bienes de que las Corporaciones se puede servir «para regular el precio en el mercado de solares» (Exposición de Motivos), con la finalidad de «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones». Este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio Patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrá de destinarse a la conservación y ampliación

del propio Patrimonio (artículo 93 del TRLS). Por ello se ha podido decir que «las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin, de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera». En definitiva, se ha venido así aceptando pacíficamente que el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un «patrimonio separado» (lo que hoy está ya expresamente dicho en el artículo 276.2 del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 junio 1992). La Ley ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal del Suelo funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, fin que aquí no es cualquiera de los que las Corporaciones han de perseguir según la legislación de régimen local (artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 abril 1985), sino el específico y concreto de «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones» (artículo 89.2 del Texto Refundido de 9 abril 1976), y ha querido y quiere expresamente, con una claridad elogiabile, que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo (artículo 93, ya citado).

Estos fines específicos han de moverse dentro del marco de los fines genéricos (Art.38.1 TRLS08):

1. Regular el mercado de terrenos.
2. Obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública.
3. Facilitar la ejecución de la ordenación territorial.
4. Conservación y ampliación del patrimonio (Art.38.2 TRLS08):

« (...) los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino».

Dada la precaria situación económico-financiera que en la actualidad atraviesan las Administraciones Públicas en general y la Administración Local en particular, no es extraño que la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística acabe conformando la tesorería general de las mismas. Como instrumento de garantía a lo anterior, surge el Principio de subrogación real, al establecer que los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico se destinarán a la conservación y ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo.

El Tribunal Supremo se ha encargado de precisar nuevamente que:

«el patrimonio municipal del suelo está constituido por terrenos (artículo 276.2 del TR/1992) y no por equipamientos ni viviendas, y por ello no pueden alegarse como ejemplo de reinversión del producto de las enajenaciones, la construcción de polideportivos o el soterramiento de trenes o la construcción de pasos inferiores o de muros de trenes o los gastos de inundaciones o las compras de viviendas; todas ellas son finalidades urbanísticas, loables y de indudable interés público, pero que no contribuyen a aumentar ni a conservar el patrimonio municipal del suelo, tal como exige el artículo 276.2 del TR/1992 (hoy Art.38.2 TRLS08) . Este precepto no puede confundirse ni mezclarse con el 280.1 (hoy Art.39.1 TRLS08): consideró que una cosa es la obligación de reinvertir los ingresos tantas veces citados en la conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo, que es lo que impone el artículo 276.2 TRLS-1992, y otra distinta es el destino de los bienes integrantes de este patrimonio separado una vez incorporados al proceso de urbanización, que es la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros fines de interés social, de acuerdo con lo establecido por el artículo 280.1 TRLS-1992.

7.2. Gestión del Patrimonio Municipal del Suelo.

En lo que respecta a Región de Murcia, encontramos diferentes formas de enajenación que se recogen en el artículo 200 del texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia que dispone que «Los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser:

- a. *Enajenados por cualquiera de los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación reguladora de los bienes y contratos de las administraciones públicas sin que el precio a satisfacer por el adjudicatario pueda ser nunca inferior al que corresponda por aplicación de la legislación estatal sobre valoraciones.*
- b. *Cedidos gratuitamente o por precio fijado para el fomento de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública, o para la realización de programas de conservación o mejora territorial.*
- c. *Permutados directamente, en los casos de ocupación directa para la obtención de terrenos destinados a sistemas generales.*
- d. *Cedidos gratuitamente a otras Administraciones o entidades públicas de ellas dependientes o adscritas para la ejecución de dotaciones y equipamientos públicos.*

Por otro lado, dado el carácter afectado que tienen los ingresos derivados de la cesión del aprovechamiento, los Ayuntamientos están obligados a un seguimiento contable individualizado. Por ello, deberán destinar los terrenos así obtenidos a constituir el Patrimonio Municipal del Suelo e inventariarlos separadamente del resto de su patrimonio.

Si las cesiones se producen en metálico resulta necesario imputar los ingresos al presupuesto, para lo cual la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en sus consultas 9/93 y 4/96, propone la creación del concepto 397: Aprovechamiento urbanístico asociado a la cuenta 7870 del PGCPL.

7.3 Tratamiento Fiscal.

La Dirección General de Tributos, mediante su resolución 2/2000, de 22 de diciembre, relativa a las cesiones obligatorias de terrenos a los ayuntamientos efectuadas en virtud de los artículos 14 y 18 de la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, y a las transmisiones de terrenos por parte de los mismos, sentó las bases del tratamiento fiscal a aplicar, defendiendo ya en la exposición de motivos *que la doctrina mayoritaria más reciente en materia de derecho urbanístico mantiene que, con ocasión del desarrollo del proceso urbanizador, no se produce, en sentido estricto, una cesión de aprovechamientos urbanísticos a la Administración, sino un reparto de los citados aprovechamientos entre los titulares de los terrenos sobre los que se desarrolla el citado proceso y aquélla. En consecuencia, cabe inferir que la citada cesión obligatoria no supone ninguna entrega o transmisión sujeta al impuesto, criterio que sustituye al que figuraba en anteriores pronunciamientos de esta Dirección General.*

La cesión gratuita de terrenos a los Ayuntamientos prevista en los artículos 14 y 18 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y en las normas que la precedieron, ha sido objeto de diversas consultas a este Centro Directivo dirigidas a aclarar las dudas sobre el tratamiento de estas operaciones en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Actualmente, la doctrina mayoritaria más reciente en materia de derecho urbanístico mantiene que, con ocasión del desarrollo del proceso urbanizador, no se produce, en sentido estricto, una cesión de aprovechamientos urbanísticos a la Administración, sino un reparto de los citados aprovechamientos entre los titulares de los terrenos sobre los que se desarrolla el citado proceso y aquélla. En consecuencia, cabe inferir que la citada cesión obligatoria no supone ninguna entrega o transmisión sujeta al impuesto, criterio que sustituye al que figuraba en anteriores pronunciamientos de esta Dirección General. (...)

Por último, la presente resolución se refiere a la transmisión por parte de los Ayuntamientos de los terrenos resultantes del proceso de urbanización. Esta transmisión está, en todo caso, sujeta al Impuesto sobre el Valor Añadido, por tratarse de terrenos que forman parte de un patrimonio empresarial, considerando la actuación de los mismos como una actuación efectuada en el desarrollo de una actividad empresarial dirigida a la intervención en el mercado y al objeto de evitar las graves distorsiones de la competencia que la posible no sujeción de las mismas puede implicar.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que la no sujeción se predica de la cesión de terrenos de carácter obligatorio que establece la legislación urbanística, de forma que si por convenio con el Ayuntamiento se decide que la cesión sea por un importe

superior, ésta sí estará sujeta al impuesto, tal y como recoge la Consulta de la Dirección General de Tributos de 11 de enero de 2006 (núm. V0012-06):

En consecuencia, las cesiones obligatorias de terrenos efectuadas por la entidad consultante a determinado ayuntamiento, relativas al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito, que se efectúen en virtud de lo dispuesto por la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, no constituyen entregas de bienes ni prestaciones de servicios a los efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, no existiendo por tanto ninguna operación sujeta al citado tributo por dicha cesión.

Sin embargo, las cesiones de terrenos efectuadas por la entidad consultante a determinado ayuntamiento, o a una entidad mercantil municipal participada al cien por cien por aquél, en un porcentaje superior al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito, sí que constituye una entrega de bienes sujeta al Impuesto sobre el Valor Añadido.

Ahora bien, cabe la posibilidad de que la cesión de terrenos se sustituya, bien por su equivalente en metálico, o por otros bienes.

A. Sustitución del deber de cesión en metálico

Dicha sustitución se recoge, entre otras, en la Consulta de la Dirección General de Tributos de 2 de octubre de 2006 (núm. V1965-06), siendo la doctrina mantenida por este Organismo la no tributación por el IVA, en base al informe del Ministerio de Fomento de 13 de julio de 1998:

«En relación con los casos en que dicha cesión gratuita de terreno a los ayuntamientos se sustituye por una compensación económica, la doctrina de esta Dirección General, contenida, entre otras, en contestación de 21 de julio de 1999, se basa en el informe al respecto del Ministerio de Fomento, el cual, con fecha 13 de julio de 1998, comunicó a este Centro directivo lo siguiente: «En los supuestos de cesiones a la Administración de los suelos correspondientes a los aprovechamientos urbanísticos en el porcentaje que determinen las Leyes, se produce una opción entre alguna de las vías legalmente posibles (cesión del terreno o su equivalente en metálico), pero nunca una doble actuación que simultanearía las dos opciones aludidas».

B. Sustitución del deber de cesión mediante otros bienes

La Dirección General de Tributos considera que el supuesto de no sujeción que recoge la Resolución 2/2000 no es extrapolable al supuesto en que la entrega de los terrenos de cesión obligatoria se sustituye por la entrega de otra serie de bienes:

«En relación con la obligación de cesión que se establece en los artículos 14 y 18 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y su tratamiento a los efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, ha de hacerse referencia a la Resolución 2/2000, de esta Dirección General, de 22 de diciembre, cuya Parte II, punto primero, señala que las cesiones obligatorias de terrenos a los Ayuntamientos que se efectúen en virtud de lo dispuesto por la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y

Valoraciones, no constituyen entregas de bienes ni prestaciones de servicios a los efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, no existiendo por tanto ninguna operación sujeta al citado tributo por dicha cesión.

Esta Resolución se refiere a la particular situación que se produce como consecuencia del reparto del aprovechamiento urbanístico que resulte para una unidad de ejecución entre Ayuntamiento correspondiente y los propietarios de los terrenos incluidos en la misma.

Por consiguiente, la conclusión a la que se llega en la misma no es extrapolable a otras situaciones, tales como la que se describe en el escrito de consulta.

En consecuencia, la entrega del local a la que se refiere el mismo, en cuanto se realice por quienes tengan la condición de empresario o profesional a los efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido en el desarrollo de su actividad, es una operación sujeta al citado tributo».

8. CONVENIOS URBANÍSTICOS

El artículo 6.3 del TRLS08 se refiere a los convenios de planeamiento en los siguientes términos *«Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contenga estas reglas será nula de pleno derecho»*, recogiendo además su DA 9ª la modificación de la LBRL para añadir en el artículo 22.2.c) la aprobación de los convenios que tengan por objeto la alteración de instrumentos de planeamiento como competencia del Pleno.

Los límites a estos Convenios vienen configurados a lo largo de la legislación vigente; así:

- El artículo Art 88 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común recoge su validez siempre que *no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.*
- Por su parte el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, establece que *«La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del*

suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este».

De igual modo, la jurisprudencia se ha encargado de matizar dichos límites, pudiendo citar por ejemplo *la sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 5ª, S 8-11-2012, rec. 6469/2010;*

«La cuestión ha sido contestada de forma unívoca por la jurisprudencia, que con reiteración viene declarando que no resulta admisible una disposición de la potestad de planeamiento por vía contractual, cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, pues la potestad de planeamiento ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno pueda desencadenar el apartamiento de convenios anteriores.

Así, en sentencia de esta Sala de 30 de junio de 2008 (casación 4178/04) EDJ2008/111688 puede verse una reseña de la jurisprudencia referida al principio de la indisponibilidad de las potestades de planeamiento por vía convencional, en la que reiteradamente se afirma que las exigencias del interés público que justifican tales potestades implican que su ejercicio no pueda encontrar límite en los convenios que la Administración concierte con los administrados; que las competencias jurídico-públicas son irrenunciables y se ejercen por los órganos que las tienen atribuidas como propias, por lo que no resulta admisible una "disposición" de la potestad de planeamiento por vía contractual; o que, cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, la potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que, ya en otro terreno, pueda desencadenar, en su caso, el apartamiento por parte de la Administración de lo convenido (sentencias, entre otras muchas, de 7 de febrero, 30 de abril EDJ1990/4549 y 13 de julio de 1990, 21 de septiembre EDJ1991/8823 y 20 de diciembre de 1991 EDJ1991/12172 , 13 de febrero, 18 de marzo EDJ1992/2628 , 15 de abril EDJ1992/3733 y 27 de octubre de 1992, 23 de junio EDJ1994/10937 , 19 de julio EDJ1994/6101 y 5 de diciembre de 1994, 15 de marzo de 1997 EDJ1997/1636 , 29 de febrero de 2000 EDJ2000/8339 o 7 de octubre de 2002 EDJ2002/42773)».

De forma sintetizada, podemos señalar los siguientes márgenes dentro de los que se encuadran los Convenios urbanísticos:

- No podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados.
- No podrán versar sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance
- Su objeto debe ser la satisfacción del interés público que tienen encomendado.

- No resulta admisible una "disposición" de la potestad de planeamiento por esta vía.
- Deben respetarse las normas sobre procedimiento y competencias de los órganos administrativos en materia urbanística.

8.1. Los Convenios Urbanísticos en el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.

El artículo 158 del Decreto Legislativo 1/2005, recoge la facultad de suscribir Convenios urbanísticos de que disponen de las administraciones públicas y las entidades de Derecho público de ellas dependientes, así como los consorcios y sociedades urbanísticas, ya sean entre sí o con particulares, *con la finalidad de establecer condiciones detalladas para la ejecución del planeamiento urbanístico, o bien para la formulación o modificación de éste.*

Su negociación, tramitación y celebración se atenderá a las siguientes normas:

- a. *El Ayuntamiento publicará los convenios en el Boletín Oficial de la Región, en el plazo de un mes desde su celebración y los mantendrá en régimen de consulta pública.*
- b. *Los convenios en los que establezcan condiciones para la formulación o modificación de los instrumentos de planeamiento se incorporarán a los correspondientes expedientes desde el mismo inicio del procedimiento.*
- c. *Los convenios en los que se establezcan condiciones para el cumplimiento del deber legal de cesión del aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento, o de la participación de éste en los gastos de urbanización en el planeamiento de iniciativa particular, se atenderán a lo dispuesto en esta Ley en cuanto al destino y transmisión de los patrimonios públicos de suelo, e incluirán la valoración pertinente.*

8.2 Tratamiento Fiscal.

Nos remitimos a lo anteriormente expuesto y desarrollado para cada una de las figuras urbanísticas implicadas.

9. CONCLUSIONES

Tal y como recoge la exposición de motivo de la Ley 8/2007, *la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.*

El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características debe ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

Sin embargo, más allá de la finalidad propia del urbanismo, que podemos circunscribir en facultar un desarrollo sostenible, en tanto el suelo es un recurso natural, escaso y no renovable, no podemos obviar la consideración del urbanismo, como un poderoso instrumento financiador de la actuación municipal.

En la actualidad, nos encontramos dentro de un intenso debate político-social acerca de la reforma del sistema de financiación local, potenciado, entre otras razones, por la escasez de recursos financieros, las disfunciones existentes en las transferencias recibidas de otras administraciones y las restricciones legales en cuanto al endeudamiento y el déficit.

Como alternativa a estas dificultades de financiación, han ido cobrando progresiva importancia en los últimos años, la financiación procedente de los instrumentos urbanísticos, con la perversa dependencia que la política urbanística tiene de la financiación y viceversa, y que desde muchas instituciones, se ha venido señalando.

En este sentido, y como última reflexión del presente trabajo, no podemos dejar de hacer nuestras las palabras del Tribunal de Defensa de la competencia:

«Es verdad que en el sistema actual algunos entes locales se comportan en algunos casos como auténticos especuladores, restringen la oferta del suelo hasta extremos increíbles y hacen subir el precio del suelo paralelamente, pero éste es un comportamiento económicamente justificable dados los problemas de las Haciendas Locales en España.

La falta de una financiación adecuada para hacer frente a unas presiones sociales hace que las autoridades locales hayan recurrido a la concesión de monopolios locales como una fuente fundamental de ingresos.

Esto ha sido algo típico en la historia de la hacienda. Cuando los reyes no disponían de un sistema fiscal adecuado iban dando concesiones monopólicas de fábricas, de comercio, etc.- a determinados señores, los cuales a cambio le ayudaban a financiar la Corona. Esto mismo están haciendo hoy las autoridades urbanísticas en España y no será fácil de cambiar esta conducta como no fue fácil acabar con los monopolios reales y los privilegios.

Si paralelamente no se garantiza un sistema de financiación ortodoxa a las Haciendas Locales, será muy difícil que se admita incrementar la competencia en el mercado del suelo para rebajar el precio del suelo en España».

10. BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, J.M. La actividad urbanística en la financiación de las haciendas locales.

GARCÍA RUBIO, F. El urbanismo como fuente de financiación municipal.

TERÉ PÉREZ, A. La gestión del urbanismo y la financiación de las Entidades municipales.

RODRÍGUEZ PRIETO, B. y FUEYO BROS, M. Relevancia de los recursos procedentes de la actividad urbanística en la financiación de las Entidades Locales.

GUERRERO MUÑOZ, M. D. Actividades empresariales realizadas por las EE.LL. sujetas al IVA.

BANACLOCHE PEREZ, J. La empresa fiscal.

ALMONACID LAMELAS, V. La financiación del urbanismo en la Comunidad Valenciana: canon de urbanización, contribuciones especiales y cuotas de urbanización.

MORENO MARTÍNEZ, M.C. La vertiente contable del patrimonio municipal del suelo.

MARTIN-GIL GARCÍA, M.D. Los Patrimonios Públicos de Suelo en la Ley 8/2007 y en la legislación urbanística de la Región de Murcia.

SUÁREZ PANDIELLO, J. y SÁNCHEZ MALDONADO, J. Hacienda Local y Urbanismo. ¿Es tan grave como lo pintan?

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. «Financiación de la Gestión Urbanística», *Revista de Estudios Locales*, nº extraordinario/1999.

FERNÁNDEZ, T.R. Manual de Derecho Urbanístico.

CHOLVI CACHA, F.A. Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo.

MARTINEZ GARCIA, I. El Impuesto sobre el Valor Añadido en la Gestión Urbanística.

ACTUALIDAD JURIDICA: RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN NACIONAL

CONTRATACIÓN

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: REVISIÓN DE PRECIOS: REGLAS

Orden HAP/1292/2013, de 28 de junio, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se establecen las reglas de determinación de los índices que intervienen en las fórmulas de revisión de precios de los contratos públicos (BOE de 9 de julio de 2013, número 163).

EDIFICACIÓN

EDIFICACIÓN: CÓDIGO TÉCNICO: ACTUALIZACIÓN

Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, del Ministerio de Fomento, por la que se actualiza el Documento Básico DB-HE “Ahorro de Energía”, del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (BOE de 12 de septiembre de 2013, número 219).

FUNCIONARIOS

FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL: CLASIFICACIONES DE PUESTOS

Resolución de 2 de agosto de 2013, de la Dirección General de la Función Pública, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por la que se dispone la publicación conjunta de las clasificaciones de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal (BOE de 24 de agosto de 2013, número 203).

PAGOS A PROVEEDORES

AYUNTAMIENTOS: PAGOS A PROVEEDORES

Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE de 27 de julio de 2013, número 179).

El artículo 21 y ss. de la Ley regula las entidades locales a las que podrá ser de aplicación el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, y el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores. Entre ellas están las mancomunidades de municipios y a las entidades locales a las que resultan aplicables los modelos de participación en tributos del Estado, a las que se refieren los capítulos III y IV, de los títulos II y III del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en relación con las obligaciones pendientes de pago y derivadas de convenios de colaboración, concesiones administrativas, encomiendas de gestión en las que la entidad encomendada tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico de una Administración autonómica o de la Administración estatal, de los contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles, de los contratos previstos en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, de los contratos de concesión de obras públicas, de colaboración entre el sector público y el sector privado, de contratos de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión, correspondientes a la subvención que se hubiere pactado a cargo de las entidades locales, siempre que se tuviese que haber ingresado al contratista con anterioridad a 1 de enero de 2012, previstos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

En el caso de las mancomunidades deudoras, la garantía para el pago de sus obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento que suscriban con el fondo para la financiación de los pagos a proveedores se ejecutará mediante retenciones en la participación en tributos del Estado de los municipios integrantes de las mancomunidades, en proporción a sus respectivas cuotas de participación en las citadas entidades a 31 de diciembre de 2011. Este criterio será de aplicación en el caso de que las entidades locales no concierten las operaciones de endeudamiento citadas a efectos de la ejecución de aquellas retenciones.

PREMIOS

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: PREMIOS

Orden HAP/1353/2013 de 3 de julio de 2013, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por la que se da nueva regulación a los Premios a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública (BOE de 15 de julio de 2013, número 168).

TRANSPORTES

TRANSPORTES POR CARRETERA: NORMAS DE CONTROL

Orden FOM/1230/2013, de 31 de mayo, del Ministerio de Fomento, por la que se establecen normas de control en relación con los transportes públicos de viajeros por carretera (BOE de 3 de julio de 2013, número 158).

La Orden deroga la anterior, FOM/3398/2002, de 20 diciembre.

Obliga a todos los autobuses destinados al transporte interior público discrecional interurbano deberán circular provistos del libro de ruta, cuyo modelo es el que establece el anexo I de la Orden.

Asimismo, Las empresas contratistas de los servicios de transporte público regular de viajeros de uso general y las empresas que gestionan las estaciones de transporte de viajeros deben disponer de un libro u hojas de reclamaciones en que los usuarios puedan formular sus quejas, de tal forma que éstas puedan ser conocidas por la Administración, que deberán estar disponibles en las instalaciones fijas autorizadas para expender billetes, en todos los vehículos que realicen servicios que tengan paradas en lugares que no hayan instalaciones fijas, autorizadas para expender billetes y en todas las estaciones de transportes de viajeros.

UNIÓN EUROPEA

INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: RESPONSABILIDAD: TRNASFERENCIA DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO A LA ADMINISTRACIÓN AUTORA DEL INCUMPLIMIENTO

Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (BOE de 6 de julio de 2013, número 161).

El artículo 8 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que las Administraciones Públicas, entre ellas las que integran la Administración Local, que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de

acuerdo con la normativa europea, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen.

El procedimiento que regular el Real Decreto no tiene naturaleza sancionadora, sino que se limita a derivar responsabilidades y para ello se establecen los criterios y procedimiento a seguir para determinar y repercutir las citadas responsabilidades.

El capítulo I determina el objeto, el ámbito de aplicación subjetivo y objetivo del real decreto, los criterios para la determinación de las responsabilidades derivadas del incumplimiento y el procedimiento a seguir en el caso que se produzca una responsabilidad concurrente de alguno de los sujetos de aplicación.

El capítulo II regula los órganos competentes para iniciar, instruir y resolver el procedimiento, su forma de inicio, que será siempre de oficio, el contenido mínimo que debe tener el acuerdo de iniciación y las posibles medidas provisionales a adoptar. A este respecto, cabe señalar que el artículo 9 al definir el contenido mínimo que debe contener el acuerdo de iniciación, regula los conceptos que conformarán el importe total de la deuda y en el que se encuentran comprendidos tanto los posibles intereses de demora que se generen como el interés compensatorio de los costes financieros, siendo ambos conceptos acumulativos entre sí.

El capítulo III desarrolla las actuaciones y alegaciones que pueden realizar los interesados en el procedimiento, los informes preceptivos que deben acompañar al expediente y la existencia del trámite de audiencia.

El capítulo IV regula las formas de terminación del procedimiento, que podrán ser bien mediante acuerdo de Consejo de Ministros o bien a través del pago voluntario anticipado de la deuda. Asimismo, se dispone el plazo general de dos meses para efectuar el pago total de la deuda y se desarrollan los posibles mecanismos de exacción a los que puede recurrir el Estado en el caso en que no se lleve a cabo un pago voluntario de la deuda. Por último, se establece en cuatro años el plazo de prescripción de la deuda.

RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍAS

CONSEJERÍAS: REESTRUCTURACIONES

Decreto 4/2013 de 9 de septiembre, de la Presidenta, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías (BOJA de 10 de septiembre de 2013, número 177).

Corrección de errores, BOJA de 12 de septiembre de 2013, número 179.

Se crea la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía.

Las Consejerías son las siguientes:

- Consejería de la Presidencia. Se le asignan las competencias que venía ejerciendo la Consejería de la Presidencia e Igualdad, a excepción de las relativas al impulso y coordinación de las políticas de igualdad, y las políticas de juventud.
- Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales.
- Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.
- Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales. Se le asignan las competencias que venía ejerciendo la Consejería de Salud y Bienestar Social. Asimismo, se le asignan las competencias de las relativas al impulso y coordinación de las políticas de igualdad, y las políticas de juventud.
- Consejería de Educación, Cultura y Deporte. Se le asignan las competencias que actualmente tiene asignadas la Consejería de Educación y la Consejería de Cultura y Deporte.
- Consejería de Justicia e Interior.
- Consejería de Fomento y Vivienda.
- Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Se le asignan las competencias que actualmente tiene asignadas la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en materia agraria, pesquera, agroalimentaria y desarrollo rural.
- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Se le asignan las competencias en materia de medio ambiente, agua,

planificación, ordenación y desarrollo territorial y urbanismo que venía ejerciendo la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

- Consejería de Turismo y Comercio.

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 127/2013 de 24 de septiembre, de la Consejería de la Presidencia, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia (BOJA de 25 de septiembre de 2013, número 188).

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 128/2013 de 24 de septiembre, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Educación, Cultura y Deporte (BOJA de 25 de septiembre de 2013, número 188).

CONSUMO

CONSUMO: HOJAS DE RECLAMACIONES: MODIFICACIÓN

Orden de 26 de julio de 2013 de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, por la que se modifican los Anexos I, III, y IV del Decreto 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas (BOJA de 8 de agosto de 2013, número 155).

CONTRATACIÓN

PROGRAMA DE AYUDA A LA CONTRATACIÓN: PUBLICACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS PARTICIPANTES Y CUANTÍAS ASIGNADAS A CADA UNO DE ELLOS

Orden de 12 de julio de 2013 de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que se hace pública la relación de Ayuntamientos participantes en el Programa de

Ayuda a la Contratación, regulado por el Decreto-Ley 7/2013, de 20 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, así como las cuantías asignadas a cada uno de ellos (BOJA de 19 de julio de 2013, número 140).

FARMACIAS

FARMACIAS: DISTANCIAS

Decreto 94/2013 de 11 de septiembre, de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, por el que se regula el régimen de distancias aplicable en Materia de Planificación Farmacéutica (BOJA de 18 de septiembre de 2013, número 183).

PLANIFICACION HIDROLÓGICA

PLAN HIDROLÓGICO DE LAS CUENCAS MEDITERRÁNEAS: PUBLICACIÓN

Orden de 2 de julio de 2013 de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por el Real Decreto 1331/2012, de 14 de septiembre (BOJA de 17 de julio de 2013, número 138).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS: DISTRIBUCIÓN DE CANTIDADES A LAS ENTIDADES LOCALES PARA 2013

Orden de 5 de julio de 2013 de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las Entidades Locales para la financiación de los Servicios sociales Comunitarios en Andalucía correspondientes al ejercicio presupuestario 2013 (BOJA de 11 de julio de 2013, número 134).



Revista digital CEMCI
Número 20: julio a septiembre de 2013



ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

NO VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL DE LA LEY DE CASTILLA LA MANCHA POR SU REGULACIÓN EN MATERIA DE PROYECTOS REGIONALES DE INFRAESTRUCTURAS DE RESIDUOS DE SINGULAR INTERÉS POR LEGISLACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Sentencia 129/2013 de 4 de junio del Pleno del Tribunal Constitucional.

Recurso de inconstitucionalidad: 5753/2002.

Ponente: Encarnación Roca Trías.

El TC examina el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Diputados del Congreso del Grupo Parlamentario Socialista contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

En lo que aquí interesa, se alega como motivo de inconstitucionalidad de la Ley, la vulneración de la autonomía local consagrada en los arts. 137 y 140 de la Constitución que desapodera a los entes locales de competencias reconocidas a éstos en la legislación estatal y autonómica tanto en materia de urbanismo, como de protección medioambiental. En concreto, la demanda se refiere a la clasificación del suelo que contiene la disposición adicional, la supresión del procedimiento administrativo y posible eliminación de la participación municipal que permite la disposición transitoria y la eliminación de las licencias y autorizaciones municipales, y que supone un desposeimiento de las competencias urbanísticas y medioambientales que forman parte de la autonomía local.

Este argumento no lo admite el TC por considerar que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140, tal y como la ha venido considerando el TS, se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar, y que se concreta en el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en la administración de cuantos asuntos les afectan, en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales. Y aunque el urbanismo se encuentra entre los asuntos de interés de los municipios y, dentro de él, la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la ley y a los planes de ordenación urbana, y que el art. 84.1.b) de la LRBRL, somete la actividad de los ciudadanos y de las Administraciones públicas a licencia y a otros actos de control preventivo, no supone una intromisión ilegítima en la autonomía local que, concurriendo razones que

lo justifiquen, el legislador garantice la participación o intervención del municipio por otros medios, que es lo que exige la garantía institucional de la autonomía local. Más recientemente hemos señalado que la sustitución de la preceptiva licencia municipal por la emisión de un informe sobre la conformidad o disconformidad de tales proyectos con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor, no implica necesariamente que esa sustitución sea disconforme con la autonomía local. Por ello concluye que en aplicación de la doctrina anteriormente expuesta, la exención de licencias y autorizaciones urbanísticas y ambientales para este tipo de proyectos de infraestructuras de residuos no vulnera la autonomía local. En primer lugar porque, aun cuando los proyectos de interés regional no son necesariamente obras públicas autonómicas, ya que pueden ser promovidas por particulares la Administración debe garantizar la prestación de la actividad de gestión de los residuos, pues tanto la Ley 10/1998, de 21 de abril, de ordenación del territorio, vigente cuando se aprobó la Ley impugnada, como la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, atribuyen respectivamente esta competencia a las entidades locales y las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, porque la participación previa de los municipios afectados se garantiza con la exigencia de informe dentro del procedimiento administrativo que precede a la aprobación del proyecto de singular interés de la Comunidad Autónoma (art. 24 de la Ley de ordenación del territorio). Y, finalmente, porque los proyectos de infraestructuras de residuos de singular interés regional revisten un carácter excepcional, pues exigen la concurrencia de un interés singular que va más allá del mero interés supramunicipal que concurre en el resto de proyectos regionales regulados en la Ley 10/1998, para los que el art. 22.5 de esta Ley no excluye la obtención de licencia.

Se alega, además, la vulneración de las competencias de los municipios en materia de ordenación, gestión y disciplina urbanística, así como de protección del medio ambiente, y su competencia para intervenir en la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.

Tampoco considera el TC esta alegación para fundamentar la inconstitucionalidad de la Ley. En cuanto a la alegación de la vulneración del art. 84.1.b) de la LRBRL, precepto que tras su modificación por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, regula los diferentes títulos de intervención de las entidades locales en la actividad de los ciudadanos y prevé que las licencias otorgadas por otras Administraciones públicas, no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las leyes sectoriales. Corresponde, pues, a la regulación sectorial la concreción de los instrumentos de intervención municipal para cada tipo de actividad.

Así la sustitución de la licencia por el informe previo no podría vulnerar la legislación básica estatal sino, en su caso, la correspondiente norma sectorial, estatal o autonómica, que regulara las licencias u otras formas de intervención en este ámbito. Por otra parte, el art. 29.1 de la Ley 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación, que ha sido modificado por el art. 30.3 del Real Decreto- ley 8/2011, de 1 de julio, establece que el procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá a los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, por lo que cabe descartar la infracción alegada de la legislación estatal básica.

El TC declara la inconstitucionalidad parcial de la Ley por tratarse de una ley autoaplicativa, esto es, de aplicación directa por parte de la Administración sin necesidad de un acto administrativo posterior de ésta, por lo que los titulares de derechos e intereses legítimos carecen de un recurso directo contra las leyes autoaplicativas, es decir, aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación. A diferencia de las leyes no autoaplicativas que requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación que permite al titular de derechos e intereses legítimos acceder a la jurisdicción contencioso administrativa en su defensa, en este tipo de leyes dichos interesados sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por lo que el TC concluye que el art. 24.1 CE exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable. Además, si se considera la intensidad del control que puede realizar este Tribunal sobre la Ley de aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos sin desnaturalizar los límites de su jurisdicción, no cabe sino concluir que las leyes autoaplicativas, a las que remite el apartado primero del artículo único de la Ley impugnada no satisfacen este requisito. La reserva al legislador de la aplicación de la legalidad existente al caso concreto, con exclusión de la actividad que ordinariamente realiza la Administración, impide un control de la misma intensidad que el que correspondería realizar a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si la actividad de ejecución se hubiera llevado a cabo por la Administración. Y es que, en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria.

IMPUGNACIÓN DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE DETERMINADOS PRECEPTOS DE LA LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE POR NO RESPETAR LA COMPETENCIA DE CATALUÑA SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL Y VULNERAR LA AUTONOMÍA LOCAL. EL TC RECHAZA EL RECURSO

Sentencia 143/2013, de 11 de julio del Pleno del Tribunal Constitucional.

Recurso de inconstitucionalidad: 1598/2004.

Ponente: Adela Asua Batarrita.

El TC desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la disposición final primera y el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto da nueva redacción a los siguientes artículos de la LRBRL, reguladora de las bases de régimen local: 4.2, 4.3, 20.1 d), 70 bis.1, 70 bis.3, 85 bis, 122.5 d), 123.1 c), 128, 129, 130.1 B), 131, 132, 133 a), 135.3, 136 y 137, por entender que no respetan las competencias de Cataluña en materia de régimen local o bien vulneran la autonomía local. El TC declara la constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a las potestades públicas de los entes locales, las formas de gestión de los servicios públicos locales y el régimen de participación ciudadana, así como a la organización y gestión económico-financiera de los municipios de gran población.

Algunos de los preceptos impugnados hace referencia a los municipios de gran población, por lo que las consideraciones que el TC hace a dichos preceptos vamos a examinarlas de pasada, indicando únicamente su remisión a la STC 103/2013, de 25 de abril, a la que igualmente se remite la sentencia del TC que estamos comentando.

El TC comienza recordando las competencias estatales y autonómicas en materia de régimen local. En cuanto a las competencias estatales, el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la fijación de los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales (SSTC 240/2006, de 20 de julio y 103/2013, de 25 de abril). Las bases estatales tienen el doble cometido de, por una parte, concretar «la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales» y, por otra, establecer «los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas» (STC 103/2013), sin que quepa equiparar «régimen local» o «régimen jurídico de las Administraciones locales» con «autonomía local», «porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» y la garantía

institucional del art. 137 de la Constitución opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos (SSTC 11/1999, de 11 de febrero; y 240/2006, de 20 de julio).

El art. 160 del entonces vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat diversas competencias exclusivas y compartidas en materia de régimen local. El apartado 1 establece que la competencia exclusiva incluye: «a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalidad y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalidad, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales»; «b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84»; «c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos»; «d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos»; «e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales». El apartado 2 del mismo precepto establece que le corresponde a la Generalitat «la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1».

Ahora bien, tal y como señaló el TC en la STC 31/2010, de 28 de junio, las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña deben respetar en todo caso «la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión 'bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas' engloba a las Administraciones locales», por lo que concluimos, ya con relación al art. 160.1 EAC, que «al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en 'exclusividad', lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE.

La regulación de las mancomunidades de municipios la resuelve el TC diciendo que en la STC 103/2013, de 25 de abril afirmamos que, según doctrina reiterada de este Tribunal, «existe una conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre 'las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas' (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE». Pues bien, en aplicación de dicha doctrina señalamos que «solo podría concluirse que la regulación estatal impugnada excede del ámbito material de lo básico, si no fuera

necesaria para garantizar la autonomía de los municipios mancomunados. Resulta, sin embargo, que, reconocido por la legislación básica el derecho de los municipios a asociarse y establecidos por ésta los fines de la mancomunidad, la determinación de las potestades mínimas que requiere la prestación del servicio concreto, o la ejecución de la obra de competencia de los municipios constituyentes, es un instrumento necesario para que la mancomunidad, e indirectamente los Ayuntamientos que la constituyen, pueda cumplir sus fines de la misma forma que las potestades atribuidas a los municipios por el apartado primero del art. 4 LRBRL constituyen una garantía de su autonomía». Por todo ello, debemos llegar a la misma conclusión a la que llegamos en la STC 103/2013, debiendo descartar la vulneración de la competencia de la Generalitat de Cataluña en este punto, y por tanto la inconstitucionalidad del art. 4.2 y 3 LRBRL.

Igualmente se impugna el art. 85 bis LRBRL, relativo a las formas de gestión de los servicios públicos locales. STC 103/2013, en la que ya descartamos impugnaciones similares. En efecto, entonces declaramos que «ninguna de las determinaciones del art. 85 bis.1 impide a las entidades locales elegir la forma de gestión que estimen más adecuada para la prestación de los servicios de su competencia» y que el precepto «se limita a señalar que la creación de organismos autónomos y entidades públicas empresariales se acordará por el Pleno de la entidad también competente para aprobar sus estatutos, quedando en sus manos la elección, a la vista de la reglas de organización que el legislador establece para las entidades instrumentales locales, entre las formas de gestión directa o indirecta a las que se refiere el art. 85.2 LRBRL, y configurar el régimen de sus entidades instrumentales, dentro del marco legalmente establecido, mediante la aprobación de los estatutos».

Sobre la figura de los organismos autónomos y las entidades empresariales dice el TC que en la misma Sentencia y mismo fundamento jurídico rechazamos la vulneración de las competencias autonómicas por una legislación básica que se remite a la Ley de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado (LOFAGE) para la regulación de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales y, después, regula sus especialidades. Y señalamos entonces que «forma parte de la competencia estatal para regular la organización de las entidades instrumentales locales, *ex art. 149.1.18 CE*, aquellos aspectos que son necesarios para establecer un modelo común que, en todo caso, garantice un tratamiento común a los administrados, sin que exista razón alguna, que permita afirmar que la competencia del Estado solo alcanza el establecimiento de un modelo, común para el Estado y las entidades locales - mediante la técnica de la remisión a la LOFAGE-, debiendo ser las Comunidades Autónomas las que, en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo de las bases estatales, lo modulen para las entidades locales.

A continuación se impugna el art. 123.1 c) LRBRL, que establece las materias sobre las que versan los reglamentos de naturaleza orgánica y atribuye su aprobación y modificación al Pleno. En la STC 103/2013 ya señalamos que «la reserva al reglamento orgánico, en cuanto exige un quorum especial para su aprobación, forma parte de la competencia estatal básica, pues afecta al proceso mismo de formación de la voluntad del Pleno». Por otro lado, en cuanto a la reserva al reglamento orgánico de la definición de los niveles de la organización municipal, también declaramos que «la definición de estos niveles organizativos sirve a un objetivo de interés general y no elimina la competencia normativa de las Comunidades Autónomas, pues la atribución al alcalde de la facultad de crear órganos organizativos complementarios, que este mismo artículo reconoce, debe realizarse en el marco de lo establecido por la legislación autonómica de desarrollo». Asimismo, debemos señalar ahora que la atribución al Pleno de la aprobación de los reglamentos orgánicos tampoco vulnera la autonomía local, pues la garantía institucional de la autonomía local «comprende una potestad de autoorganización de las entidades locales que no puede ser ignorada por el legislador» pero «no incluye la facultad de diseñar, sin límite alguno, el modelo de distribución de los órganos de gobierno» [STC 103/2013,].

El siguiente precepto impugnado es el apartado a) del art. 133 («Criterios de la gestión económico-financiera»), que establece lo siguiente: «La gestión económico-financiera se ajustará a los siguientes criterios: a) Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación que lo regule. las cuestiones planteadas en este proceso han sido ya resueltas en las SSTC 134/2011, de 20 de julio) , 157/2011, de 18 de octubre, y 203/2011, de 14 de diciembre, a cuyos textos nos remitiremos sucintamente, destacando ya que la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011, que entró en vigor ese mismo día -disposición final única-, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la «consagración constitucional» del principio de estabilidad presupuestaria, al tiempo que encomienda a una ley orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere el apartado 3 del precepto constitucional, lo corrobora la competencia del Estado en esta materia.

RECURSO DE AMPARA CONTRA LA ELECCIÓN DE ALCALDE

Sentencia 147/2013, de 6 de agosto de la Sala Primera del Tribunal Constitucional.

Recurso de amparo: 4801/2013.

Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos.

El Foro Asturias Ciudadanos más cuatro personas interponen recurso de amparo electoral contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias desestimatoria del recurso contencioso-electoral interpuesto respecto de la proclamación de alcalde de Cudillero por haber sido elegido alcalde quien previamente había renunciado a la candidatura.

Los hechos son los siguientes:

a) El 28 de diciembre de 2012 don GLF, Alcalde de Cudillero, presentó su renuncia al cargo de alcalde y a su acta de concejal ante el Pleno del Ayuntamiento.

b) El 8 de enero de 2013 los candidatos y suplentes de la lista por la que se había presentado el alcalde (Partido Socialista Obrero Español: PSOE), que, de acuerdo con lo previsto en el art. 182.1 de la Ley Orgánica del régimen electoral general, es a quienes, en principio, corresponde atribuir el escaño de concejal vacante, formularon su renuncia anticipada a acceder a este cargo. El Pleno del Ayuntamiento, el 11 de enero de 2013, en sesión extraordinaria, tomó en consideración las renunciaciones presentadas.

c) Al haber renunciado a cubrir el escaño vacante todos los integrantes de la lista en la que fue elegido el señor LF., este cargo se cubrió acudiendo al procedimiento previsto en el art. 182.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general. La ejecutiva local del PSOE en Cudillero propuso como candidato en esta vacante a don IFD. El 6 de febrero de 2013 la Junta Electoral Central expidió la acreditación de concejal del señor FD.

d) El 10 de enero de 2013 los concejales electos del Grupo Municipal Socialista formularon su escrito de renuncia para ser elegido alcalde-presidente en la sesión plenaria que se celebrara al efecto para cubrir la vacante producida tras la renuncia del anterior alcalde, el señor LF. Este escrito fue registrado en el Ayuntamiento de Cudillero el 16 de enero de 2013.

e) El 27 de marzo de 2013, en sesión extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero, el señor FD. tomó posesión de su cargo de concejal. En esa misma sesión, tras haber tomado conocimiento de las renunciaciones que anticipadamente formularon a la Alcaldía del municipio los concejales que fueron elegidos por la lista del PSOE, el señor FD. fue elegido alcalde.

f) Contra esta resolución interpusieron recurso contencioso-electoral los ahora recurrentes en amparo. Este recurso que fue desestimado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 6 de mayo de 2013.

g) La Sentencia desestimatoria del recurso contencioso-electoral así como el acuerdo del Pleno que la referida Sentencia confirmó fueron recurridos en amparo ante este Tribunal. La STC 125/2013, de 23 de mayo, estimó el recurso al apreciar que las resoluciones impugnadas vulneraban el derecho de los recurrentes a la participación política y al acceso en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.1 y 2 CE), por lo que anuló el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de 27 de marzo de 2013, de elección de alcalde, y la Sentencia que lo confirma y retrotrajo las actuaciones al momento anterior a la aprobación de este acuerdo.

h) El 24 de junio de 2013 el Pleno del Ayuntamiento de Cudillero celebró una sesión extraordinaria con el fin de ejecutar la STC 125/2013, de 23 de mayo, y elegir alcalde. El Pleno del Ayuntamiento consideró que, al haber anulado la STC 125/2013, de 23 de mayo, el acuerdo de ese Pleno de 27 de marzo de 2013 debían tomarse en consideración de nuevo las renunciaciones que formularon los concejales del Grupo Municipal Socialista a ser candidatos a la alcaldía, pues la anulación del referido acuerdo impedía entender cumplido este trámite. De ahí que el Pleno procediera de nuevo a tomar en consideración las renunciaciones presentadas. Uno de los concejales que habían renunciado, el señor FG, no ratificó la renuncia formulada. En ese mismo acto se eligió y proclamó alcalde a don FG.

i) Contra este acuerdo los ahora recurrentes en amparo interpusieron recurso contencioso-electoral al considerar que el señor FG. no podía ser elegido alcalde, ya que había renunciado a ser candidato a la alcaldía y el Pleno del Ayuntamiento había tomado conocimiento de la misma en su sesión de 27 de marzo de 2013. A su juicio, la STC 125/2013, de 23 de febrero, no anuló la toma en conocimiento de las renunciaciones que efectuó el Pleno del Ayuntamiento en la referida sesión. Por Sentencia de 26 de julio de 2013 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias desestimó el recurso contencioso-electoral.

En relación con la cuestión de fondo que plantea este recurso de amparo, el problema constitucional que ahora debe resolverse consiste en determinar si es acorde con el derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE la revocación de la renuncia a ser candidato a un cargo público una vez que se han cumplido los requisitos necesarios para que la renuncia formulada sea plenamente eficaz. Este Tribunal ha sostenido en la STC 81/1994, de 14 de marzo, entre otras muchas, que la renuncia a los cargos públicos «forma parte del conjunto de derechos cobijado en el art. 23 de la Constitución, párrafo segundo», pues, como afirma la STC 214/1998, constituye la «vertiente negativa» de

este derecho fundamental, aunque, como también afirma la citada STC 214/1998, este derecho es «susceptible de limitación por la legislación correspondiente (SSTC 60/1982 y 81/1994).

Junto a ello también ha declarado el Tribunal que una vez que la renuncia se perfecciona es irrevocable salvo que la manifestación de voluntad en que este acto consiste incurra en vicios que impida considerar que este acto jurídico ha sido válidamente realizado (STC 81/1994, de 14 de marzo).

Resulta, por tanto, que el art. 23.2 CE si bien comprende el derecho a renunciar a los cargos públicos, no garantiza, sin embargo, que la renuncia a un cargo público válidamente emitida y una vez perfeccionada pueda ser revocada, pues una vez que la renuncia es plenamente efectiva la consecuencia que conlleva es la pérdida del derecho al que se ha renunciado. Esta consecuencia es la que se deriva del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pero también en este caso, al tratarse de un cargo público de carácter representativo, la que impone el art. 23 CE. Los efectos de la renuncia a un cargo de este tipo no pueden depender de la voluntad de quien la formuló, pues se menoscabaría el principio de representación política si cuando la ley permite que las reglas para la cobertura de un cargo público puedan resultar alteradas en virtud de la renuncia del inicialmente llamado a cubrirlo, se admitiese que posteriormente, una vez la renuncia hubiera producido sus efectos, el cambio de criterio del candidato pudiera alterar o revertir la aplicación de las reglas de cobertura del cargo establecidas por la ley para el caso de renuncia.

La primera cuestión que se debe examinar es el alcance de la renuncia a ser candidato a la alcaldía que formuló el señor FG el 10 enero de 2013. El tenor del escrito presentado es el siguiente: «don L.FG (...) renuncia a la candidatura para ser elegido Alcalde-presidente en la sesión plenaria que haya de celebrarse al efecto como consecuencia de la vacante ocurrida tras la renuncia del anterior Alcalde D. GL F». De los términos en lo que se formuló la renuncia se deduce que el señor FG renunció a ser candidato a alcalde en la elección que tuviese por objeto cubrir la vacante que se produjo en la alcaldía como consecuencia de la renuncia que efectuó el Alcalde señor LF a ejercer este cargo, por lo que su renuncia no quedó circunscrita, como sostiene el Ministerio Fiscal, al proceso de elección de alcalde celebrado en la sesión de 27 de marzo de 2013, sino que su renuncia se efectuó en relación con una concreta elección: la que tuviese por objeto cubrir la vacante que se produjo como consecuencia de la renuncia a la Alcaldía del señor L.F.

Queda ahora por examinar si las resoluciones impugnadas incurren en la vulneración del art. 23.2 que les imputan los recurrentes. Para ello es preciso analizar, en primer lugar, si la renuncia formulada por el señor FG en su escrito de 10 de enero de

2013 tenía plena eficacia jurídica el día en que este concejal decidió no ratificarla ante el Pleno del Ayuntamiento, pues si esta renuncia hubiera adquirido toda su virtualidad jurídica en ese momento, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, sería irrevocable y, por tanto, la no ratificación de la misma carecería de virtualidad.

Al no haber anulado la STC 125/2013, de 23 de mayo el acto del Pleno del Ayuntamiento por el que tomó conocimiento de la renuncia que el señor FG formuló en su escrito de 10 de enero de 2013, debe analizarse si esta renuncia reúne los requisitos para que tenga plena eficacia. La STC 214/1998, de 11 de noviembre, recaída en un supuesto similar al ahora analizado -renuncia al cargo de concejal- consideró que, dada de la configuración legal que caracteriza el art. 23.2 CE, si la norma que regula la renuncia establece un momento preciso para que adquiera plena eficacia, su revocación sólo es posible si se efectúa con anterioridad a ese momento. En el caso enjuiciado por esta Sentencia, al disponer el art. 9.4 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales que la renuncia al cargo de concejal «deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación» el Tribunal apreció que su eficacia jurídica «se concreta por la normativa vigente en el momento preciso en el que la misma llega al Pleno de la Corporación» y que es posible su revocación antes de que el Pleno tome conocimiento de la renuncia (STC 214/1998).

En el presente caso las normas que regulan la renuncia a ser candidato a alcalde no contemplan expresamente un momento específico en el que esta renuncia adquiere plena eficacia. Ahora bien, en este supuesto no hay duda alguna de que la renuncia formulada por el señor FG. desplegó toda su eficacia con anterioridad al 24 de junio de 2013, que fue cuando manifestó no ratificarla, pues, no solo fue tomada en consideración por el Pleno del Ayuntamiento, sino que, además tuvo plenos efectos, ya que de otro modo no hubiera podido ser candidato a alcalde el señor FD, siendo irrelevante a estos efectos que el acto de elección del señor Fernández fuera anulado por este Tribunal en su STC 125/2013, de 23 de mayo, tal como se ha señalado anteriormente.

La conclusión anterior no resulta alterada por el hecho de que, como ocurre en este caso, la renuncia se formule con carácter instrumental, con el fin de conseguir un determinado objetivo, y finalmente no se logre el objetivo perseguido (en este supuesto, como se deduce de los antecedentes, la renuncia se formula para que pudiera ser elegido alcalde un determinado concejal, finalidad que no pudo conseguirse porque el nombramiento del alcalde elegido fue anulado por la STC 125/2013 por no ser concejal electo). La falta de consecución de la finalidad perseguida, cualquiera que sea la causa por la que esta finalidad se malogre, no hace perder a la renuncia su condición de tal. De otro modo, se privaría de toda certeza a los propios actos jurídicos en detrimento de las

expectativas de terceros en ejercer derechos que tienen, en este supuesto, la condición de fundamentales.

En consecuencia, el TC, reconoce a los recurrentes el amparo solicitado, anula el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de 24 de junio de 2013 de elección del alcalde y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 26 de julio de 2013, y retrotrae las actuaciones al momento anterior a la aprobación del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de elección de alcalde de 24 de junio de 2013.



EXTEMPORÁNEO REQUERIMIENTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA A UN AYUNTAMIENTO PARA MODIFICACIÓN DE ACUERDO: EL REQUERIMIENTO PREVIO NO TIENE NATURALEZA DE RECURSO

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2013.

Recurso de Casación: 2815/2011.

Ponente: José Juan Suay Rincón.

La Sala de instancia desestimó el recurso interpuesto por el Gobierno de Cantabria contra la resolución del Ayuntamiento de Peñarrubia por la que se desestima el requerimiento del Gobierno de Cantabria contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento por el que se modifica el perímetro del suelo urbano.

La aprobación inicial de la modificación impugnada se produjo el día 30 de marzo de 2007. El día 16 de abril de 2007 se publicó en el Boletín Oficial de Cantabria la apertura del periodo de 20 días de información pública y el día 17 de mayo se produjo su aprobación definitiva, que se publicó en el BOC el día 5 de junio de 2007. Anteriormente, se notificó fehacientemente por parte del Ayuntamiento al Gobierno de Cantabria, la copia del expediente administrativo de la modificación, y éste, en fecha 11 de junio de 2007 requirió al Ayuntamiento a los efectos previstos en el artículo 65 de la LRBRL.

La cuestión clave a elucidar, así, pues, consistía a la sazón en la determinación de la fecha de recepción por la Administración autonómica de la comunicación del acuerdo municipal aprobando la modificación del perímetro del suelo urbano, en la medida que dicha fecha venía a marcar el *dies a quo* a partir del cual había de iniciarse el cómputo del plazo de quince días legalmente previsto para que la Administración autonómica procediera o no a cursar el correspondiente requerimiento a fin de que anulara el acuerdo de la Corporación Local. A este respecto declara la sentencia en su fundamento jurídico segundo:

El Gobierno de Cantabria, alega que registró la entrada del asunto el día 24 de mayo de 2007. Pero el Ayuntamiento de Peñarrubia manifiesta que la fecha a tener en cuenta es la de entrada de la carta en el Servicio del Gobierno de Cantabria, y firma de su recepción por la persona encargada para ello. A la vista de lo previsto en el artículo 59, y concordantes de la Ley 30/92, la notificación se practica tal y como describe el Ayuntamiento demandado, por lo que, hay que contar los plazos de actuación del Gobierno de Cantabria desde el día 23 de mayo de 2007, tal y como se deduce de la certificación de entrega de envíos registrados, remitida por el Servicio de Correos, y en

donde consta que el 23 de mayo de 2007, Don Gustavo, trabajador de la planta 8º de la calle Vargas 53, "urbanismo", recogió la carta enviada por el Alcalde de Peñarrubia.

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que examinar el juego de los artículos 65 de la LRBRL y 44 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). El artículo 63 de la LRBRL establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas impugnen los actos y acuerdos de las Entidades Locales, y para ello, el artículo 65 establece que cuando consideren 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. Para ello el requerimiento deberá ser motivado, expresar la normativa que se considere vulnerada y formularlo en el plazo de 15 días a partir del momento de la recepción de la comunicación del acuerdo.

En este caso, el requerimiento de la parte demandante cumple todos los requisitos, excepto el temporal, ya que hemos dicho que la notificación se produce el 23 de mayo, por lo que contando 15 días, según el calendario laboral y festivo del año 2007, el "*dies ad quem*" para la actuación de la Comunidad Autónoma es el 9 de junio de 2007, y el requerimiento se produjo el 11 de junio.

El fondo del asunto se centra en el artículo 44 de la LJCA y en el 65 de la LRBRL, respecto al plazo para interponer recurso contencioso administrativo cuando se ha realizado antes un requerimiento previo del citado art. 65, y también respecto al plazo en el que ha de formularse el indicado requerimiento cuando la Comunidad Autónoma considere que un acto o acuerdo local vulnera el ordenamiento jurídico. El artículo 44.4 de la LJCA al respecto es categórico "queda a salvo de lo dispuesto sobre esta materia en la legislación del Régimen Local", y el art. 65 LRBRL recoge, en este sentido, la opción de o bien requerir en el plazo de quince días desde la notificación del acuerdo y seguir los trámites y plazos dispuestos al efecto, o bien impugnar directamente el acto en el plazo de dos meses. La conclusión, por tanto, es que el requerimiento se hizo el día 11 de junio, y por tanto de modo extemporáneo, por lo que sólo cabría, según el art. 65.4 la interposición del recurso contencioso en el plazo de dos meses, que evidentemente, también se sobrepasó.

La anterior conclusión viene corroborada por la jurisprudencia sentada en Sentencias del Tribunal Supremo como las de fecha 26 de septiembre de 2006, 19 de octubre de 2009, o más recientemente la de 14 de julio de 2010, que manifiestan que no es de aplicación la regla general del computo del plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo, ya que el artículo 44.4 de la LJCA deja expresamente a "salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación del régimen local".

La sentencia del Tribunal Supremo que comentamos, distingue, como dos mecanismos distintos el requerimiento previsto en el artículo 65 de la LRBRL, y cuya finalidad es ofrecer a la Entidad local la posibilidad de revisar su inicial acto sin necesidad de seguirse para ello un proceso jurisdiccional, y otro distinto el recurso administrativo.

La LJCA de 1998, posterior a la LRBRL, en su artículo 44 configura los requerimientos interadministrativos como figuras diferentes a los recursos administrativos y, de hecho, los plazos para acudir a la jurisdicción son distintos cuando se ha interpuesto un recurso administrativo y cuando se ha practicado el requerimiento potestativo.

Para el caso de que al recurso contencioso haya precedido el requerimiento potestativo previsto en el artículo 65 LRBRL, el Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, establece en los apartados 4 y 5 de su artículo 215 los plazos para acudir a la jurisdicción.

Dicho de otro modo, de haberse optado por el requerimiento, puede impugnarse el acto o disposición de la que se trate en los dos meses siguientes al día en que venza el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento.



Revista digital CEMCI
Número 20: julio a septiembre de 2013



CONVOCATORIAS

Orden AAA/1991/2013, de 10 de octubre, por la que se convoca el **Premio Alimentos de España al Mejor Aceite de Oliva Virgen Extra** de la Campaña 2013-2014.

[BOE núm.258, de 28 de octubre](#)

Resolución de 7 de octubre de 2013, de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas, por la que se desarrolla la Orden de 22 de junio de 1995, reguladora de los Premios Nacionales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para la concesión de los **Premios Nacionales de Artes Plásticas, de Fotografía, de Diseño de Moda y de Restauración y Conservación de Bienes Culturales** y se convocan los correspondientes al año 2013.

[BOE num. 248, de 16 de octubre](#)

Resolución de 9 de septiembre de 2013, del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, complementaria de la de 25 de junio de 2013, del Consejo de Administración, por la que se establecen las bases reguladoras y convocatoria del programa de **ayudas para la rehabilitación energética de edificios existentes del sector residencial**

[BOE núm. 244, de 11 de Octubre de 2013](#)

Orden INT/1834/2013, de 7 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras de las convocatorias para la concesión de ayudas destinadas a entidades u organizaciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la **atención a las víctimas de accidentes de tráfico**

[BOE núm. 244, de 11 de Octubre de 2013](#)

Orden de 3 de octubre de 2013, por la que se modifica la de 31 de julio de 2013, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para la concienciación social, impulso del voluntariado y apoyo a las entidades y organizaciones sociales adheridas a la **Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía**, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2013.

[BOJA núm. 196, de 5 de octubre de 2013](#)

Resolución de 26 de septiembre de 2013, de la Viceconsejería, por la que se acuerda la **distribución territorial de los créditos disponibles para la concesión de subvenciones previstas en el Decreto-ley 8/2013, de 28 de mayo, de Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento**

[BOJA núm. 195, de 4 de octubre de 2013](#)

Orden ECC/1780/2013, de 30 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas del **Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad**, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

[BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2013](#)

Orden ECC/1779/2013, de 30 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas de varios subprogramas del **Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia**, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

[BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2013](#)

Resolución de 5 de septiembre de 2013, de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se **aprueban los criterios de reparto de los remanentes de ayudas disponibles del Fondo Social Europeo, correspondiente al período de intervención 2007-2013**.

[BOE núm. 222 de 16 de septiembre de 2013](#)

Orden DEF/1447/2013, de 17 de julio, por la que se publica la **séptima convocatoria del premio "Fidel Pagés Miravé"**.

[BOE núm. 183, de 30 de junio de 2013](#)

Orden ECC/1402/2013, de 22 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas en el marco del **Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016**.

[BOE núm. 176, de 24 de julio de 2013](#)

Orden de 9 de julio de 2013, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de los **«Premios Andalucía del Comercio Interior»**.

[BOJA núm. 142 de 22 de julio de 2013](#)

Orden de 16 de julio de 2013, por la que se modifica la de 28 de octubre de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen



de concurrencia competitiva destinadas a la asistencia y **promoción cultural de las Comunidades Andaluzas asentadas fuera de Andalucía.**

[BOJA núm. 139, de 18 de julio de 2013](#)

Resolución de 2 de julio de 2013, de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, por la que se convoca la edición 2013 de los **Premios Estrategia NAOS.**

[BOJA núm. 169, de 16 de julio de 2013](#)





Revista digital CEMCI
Número 20: julio a septiembre de 2013



AHORA EN EL CEMCI

PLAN DE FORMACIÓN 2013



El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), dependiente de la Diputación de Granada, está desarrollando las últimas actividades docentes programadas dentro del Plan de Formación para el último trimestre del año 2013.

Próximos cursos:

- Curso avanzado sobre técnicas y procedimientos de auditoría aplicado a las entidades locales (opcional máster). 14 y 15 de noviembre de 2013.
- Taller: Ordenación, ejecución y régimen urbanístico de los pequeños municipios en Andalucía (formación virtual). Del 19 de noviembre al 19 de diciembre de 2013.
- Taller: Proyectos de gasto, gastos con financiación afectada y gestión del pasivo con Sicalwin. 25 y 26 de noviembre de 2013.

Próximamente estará disponible el Plan de Actividades para el año 2014.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN VIRTUAL

Recursos on-line gratuitos

Hemos incorporado la sección [Recursos on-line gratuitos](#) al [Centro de Documentación Virtual](#), donde presentamos una serie de recursos informativos a los que se puede acceder a través de internet, de manera gratuita, y que consideramos de interés para nuestra comunidad de usuarios.

PROYECTO DE DINAMIZACIÓN E IMPULSO DEL CEMCI 2012-2015.

El proyecto de dinamización e impulso del CEMCI pretende hacer del mismo un Centro de excelencia e innovación para el Gobierno Local, un instrumento de la Diputación de Granada para el buen gobierno de los Gobiernos Locales, un destacado canal de



conocimiento en el proceso de modernización y cambio de nuestras entidades locales, a través de la formación, la investigación y la publicación.

Es un proyecto complejo y no exento de dificultades que repercute en nuestras entidades locales y, por lo tanto, en el desarrollo de las actividades de este Centro.

[Descargar PDF](#)



NOVEDADES EDITORIALES



Autonomía y suficiencia financiera local. La capacidad tributaria de las entidades locales

Jesús Ramos Prieto, M^a José Trigueros Martín

Colección: [Análisis y Comentarios](#), 37

Año de publicación: 2013

ISBN: 978-84-941051-3-5

Depósito Legal: Gr. 1356-2013

196 págs.

Esta obra pretende ofrecer una visión completa del panorama con que hoy cuentan ayuntamientos y diputaciones, en este momento tan crítico para la suficiencia financiera que puede llegar a poner en peligro su propia autonomía. Se estructura en cuatro unidades didácticas, con el siguiente desarrollo:

I. Autonomía y suficiencia financiera local. Los recursos de las Entidades Locales.

Fuentes normativas en materia de financiación local. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de financiación local. Autonomía y suficiencia financiera local. Incidencia en la configuración del sistema de financiación de las Haciendas locales. Recursos de las Entidades Locales. Tipología de las Entidades Locales. Implicaciones desde la perspectiva de su financiación. Algunos datos estadísticos sobre los ingresos públicos de los municipios y provincias.

II. Recursos tributarios de las Entidades Locales.

La estructura descentralizada del Estado Español según la Constitución de 1978. Las Comunidades Autónomas y la regulación y aplicación de los Tributos Locales. Aspectos generales del régimen jurídico de los tributos locales. Recursos tributarios de las Entidades Locales. Capacidad normativa de los municipios respecto a sus tributos propios.

III. Participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

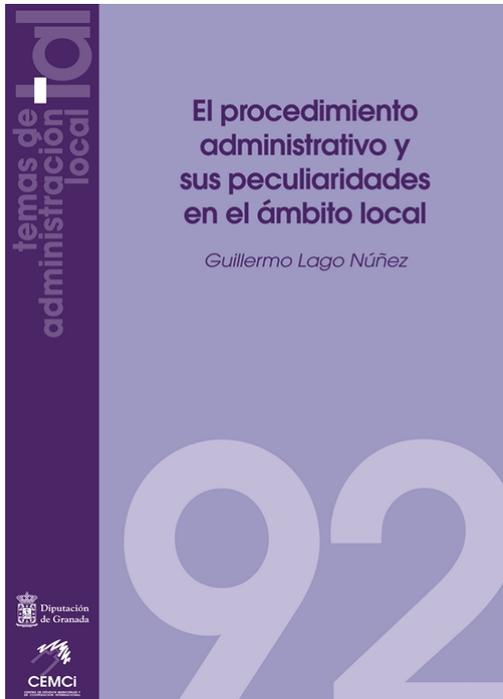
Las participaciones en tributos ajenos como vía de financiación local. La participación en los tributos del Estado. Aspectos básicos de su régimen jurídico conforme al Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas.

IV. Otros recursos de las Entidades Locales.

Los ingresos derivados de los bienes patrimoniales de los Entes públicos. Ingresos derivados de operaciones de crédito. Los precios públicos. Las subvenciones. El producto de las multas y las sanciones. Otros ingresos de derecho público.

Anexo Legislativo.

Bibliografía.



El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local

Guillermo Lago Núñez

Colección: [Temas](#) de Administración Local, 90

Año de publicación: 2013

ISBN: 978-84-941051-4-2

Depósito Legal: Gr. 1944-2013

206 págs.

El procedimiento administrativo posibilita la adopción de las medidas y decisiones adecuadas y necesarias, congruentes con el ordenamiento vigente, para la satisfacción del interés general, sobre la base de la garantía de los derechos de los ciudadanos.

En el marco de la Administración local, corresponde a los administradores y gestores la instrucción de los procedimientos por lo que la revisión de sus principios, el conocimiento avanzado de su estructura técnica, la definición clara de los conceptos y la actualización de conocimientos en la era de la administración electrónica debe constituir entre los mismos una actividad continua.

Partimos de que el procedimiento es el cauce natural para la adopción de decisiones, de realizarse de forma adecuada la decisión también lo será, salvo arbitrariedad, de llevarse de forma inadecuada la resolución, aunque fuera justa, se viciará.

Por eso en el presente manual se va a revisar globalmente el procedimiento local desde una idea renovada en la que imperen la claridad, la concreción, y concisión.

I.- El procedimiento administrativo local.

Normas reguladoras, el ciudadano y el interesado, los derechos del ciudadano ante la administración, los derechos de los vecinos, la actuación del ciudadano ante la administración.

II.- Ordenación del procedimiento administrativo.

Registro y expedientes administrativos, términos y plazos, incoación e instrucción, finalización, ejecución, silencio administrativo.

III.- El acceso a la información en las Corporaciones Locales.

Acceso de los ciudadanos y de los Concejales a la información, marco legal del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

IV.- La revisión de los Actos y Acuerdos municipales.

Delegación de atribuciones y control de fiscalidad, revisión de oficio y declaración de lesividad, suspensión, revocación y rectificación, recursos administrativos.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Agoués Mendizábal, Carmen

Reflexiones sobre el alcance del recurso indirecto contra reglamento en relación con los planes urbanísticos en: *Revista de Administración Pública*, nº 190/2013, pp. 197-226.

Aragón Román, Antonio

La Administración Instrumental de las Entidades Locales de Andalucía y los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en la selección de su personal en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 5/2013, pp. 490-513.

Benítez Ostos, Antonio

La crisis económica en la contratación pública española en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 124/2013, pp. 50-57.

Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio

Nueva etapa en la política ambiental de la Unión Europea: el séptimo programa (2013-20120) en: *Actualidad Administrativa*, nº 3/2013, pp. 374-287.

Fernández Hernández, Octavio Manuel

El concejal no adscrito: evolución normativa y jurisprudencial en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 4/2013, pp. 370-379.

Fernández Rodríguez, Tomas Ramón

La España de la Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete “estaditos” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 158/2013, pp. 27-54.

Gálvez Muñoz, Luis A. y Ruiz González, José Gabriel

Estado autonómico, cooperación intergubernamental y Conferencias de presidentes en: *Revista de Derecho Político*, nº 86/2013, pp. 229-254.

Gallego Córcoles, Isabel

La indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por la suspensión de la ejecución del contrato en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 123/2013, pp. 90-99.

García Rubio, Fernando

Régimen jurídico-administrativo del servicio de abastecimiento de agua a las poblaciones y sus vinculaciones urbanísticas y de servicio público en: *Práctica Urbanística*, nº 120/2013, pp. 112-127.

García Valderrey, Miguel Ángel

La protección de la legalidad urbanística, los procedimientos de suspensión de la obra o actividad, y de requerimiento de legalización en: *Práctica Urbanística*, nº 120/2013, pp. 6-13.

García Valderrey, Miguel Ángel

Procedimiento para la enajenación de parcelas pertenecientes al patrimonio municipal de suelo en: *Revista Práctica Urbanística*, nº 121/2013, pp. 14-23.

González Alonso, Alicia

¿Ha cambiado algo el recurso de amparo español tras la aprobación de la LO 6/2007, de 24 de mayo? en: *Justicia Administrativa*, nº 59/2013, pp. 17-40.

González Pino, Apolonio

La repercusión catastral de la crisis económica en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2013, pp. 198-209.

Grajal Caballero, Inmaculada

El endeudamiento de las corporaciones locales a partir del 1 de enero de 2013: régimen jurídico e implicaciones con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera en: *Auditoría Pública*, nº 59/2013, pp. 87-100.

Martínez Fernández, José Manuel

Instrucciones para evitar incurrir en supuestos de “cesión ilegal de trabajadores” en la contratación pública y minimizar los efectos de los incumplimientos por parte de los contratistas de sus obligaciones sociolaborales en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 6/2013, pp. 600-609.

Moreno Serrano, Beatriz

A vueltas con la fórmula de cálculo del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza urbana en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 7/2013, pp. 692-698.

Morillo- Velarde Pérez, José I.

Una nueva figura en la planificación territorial de Andalucía: El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 84/2012, pp. 477-484.

Navarro Rodríguez, Pilar; Montes Worboys, Francisco
Protección del litoral y lucha contra el cambio climático en Andalucía a la luz del Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Costas. Necesidad o conveniencia de articular mecanismos de colaboración realmente eficaces contra los efectos del cambio climático en: Revista Andaluza de Administración Pública, nº 84/2012, pp. 135-176.

Perotto Biagi, Claudia

Algunas consideraciones sobre los derechos de los inmigrantes y las políticas de integración en la Unión Europea en: Revista de Derecho Constitucional Europeo, nº 17/2012, pp. 469-497.

Punzón Moraleda, Jesús; Sánchez Rodríguez, Francisco

El desistimiento de la Administración en el TRLCSP en: Actualidad Administrativa, nº 2/2013, pp. 210-224.

Sánchez López, María Esther

La introducción de elementos extrafiscales en las Ordenanzas Fiscales en: Tributos Locales, nº 109/2013, pp. 11-33.

Sanz Rubiales, Íñigo

Contenido y alcance de la prohibición de reformatio in peius en el procedimiento administrativo en: Revista de Administración Pública, nº 190/2013, pp. 241-276.

Viñas Bosquet, José P.

Contabilidad municipal, transparencia y responsabilidad de los organismos de regulación contable en: El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, nº 3/2013, pp. 254-266.



Revista digital CEMCI
Número 20: julio a septiembre de 2013



Con nuestros amigos manchegos, Álvaro Quijano y Dulcinea Lorenzo, alcanzamos en nuestro grato y enjundioso recorrido por tierras granadinas la sexta etapa de un viaje que ya no es un antojo sino una muy grata realidad. Como ellos, a estas alturas del recorrido y de la placentera lectura, volvemos reiteradamente a la obra El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha, del inmortal don Miguel de Cervantes, su paisano –del que ya hemos sostenido y dicho con ellos–, que nació en Alcázar de San Juan, en la provincia de Ciudad Real, no en Alcalá de Henares donde lo sitúan los prebostes de la época para encumbrar aún más el “saber” que irradiaba sin pararse en otras mientes y escrúpulos la entonces flamante Universidad Complutense creada por el Cardenal Cisneros. Pues bien: a nosotros como lectores nos sigue impresionando –impresión que va in crescendo– las frases que intercambian el manchego caballero andante con otro viajero –andaluz de pura cepa– ya traspasada la línea montañosa de Despeñaperros: “¿y vuesa merced, a dónde camina?”, “Yo señor, voy a Granada, que es mi patria”; “Y buena patria”, le respondió Don Quijote.

En la etapa anterior han tenido oportunidad y gozado de contemplar Sierra Nevada, y desde las más altas cúspides de la provincia de Granada ahora se disponen a bajar a la Costa denominada, impropia y digámoslo sin rubor porque otra cosa sería desconocer la geografía y donde se hallan los trópicos– Costa Tropical, para zambullirse en sus playas y degustar los productos marinos de la zona así como los de la vega, también conocidos como subtropicales.

AL SUR DE DESPEÑAPERROS, LA ANDALUZA GRANADA (6ª)

Costa Tropical: aguas cristalinas y 320 días de sol al año



Si patente es el origen ibero de zonas en la provincia, como Baza, otro tanto ocurre en cuanto a antigüedad con los asentamientos fundados por los colonizadores fenicios en la costa granadina, los antiguos Sexi y Salambina, que se corresponden hoy con las plazas turísticas de **Almuñécar** y **Salobreña**.

El exotismo de la Costa, con sus tres principales núcleos urbanos, **Motril**, cuna del inventor de las provincias españolas, Javier de Burgos y del mejor ron del mundo, cubano puro, el pálido de Paco Montero; Almuñécar, ese emporio de riqueza y belleza, hoy punta de lanza de la economía turística, y Salobreña, patria chica del dramaturgo Martín Recuerda recientemente desaparecido, que inmortalizara a la heroína aquí ajusticiada, Mariana Pineda, en “El Beaterio de Santa María Egipcíaca”. También aquí, como en cualquier lugar de la provincia, la contemplación de la Costa deja el regusto de lo hispanomusulmán, no en vano fue éste su último reino. Alpujarra y Costa, alacena gastronómica de Granada, una mixtura de cocina interior y marinera, de productos de la mar, del cerdo y los bancales cultivados en paratas y subtropicales del valle del Río Verde.



El litoral granadino, con denominación de Costa Tropical, abarca desde **La Rábita**, en el este, lindando con la provincia de Almería, y el núcleo marítimo y playero de **La Herradura**, en el oeste, lindando con la malagueña Nerja. A la Costa Tropical se accede desde Granada por la autovía **Bailén-Motril**, aún no finalizada, y se atraviesa longitudinalmente por la Autopista del Mediterráneo, la **A-7**, también en construcción. La entrada desde Granada es un auténtico placer visual, a través del **Valle de Lecrín** y entre la **Sierra de Lújar** y los **Guájares**. Los pueblos de la costa son los típicos de la arquitectura andaluza, que conjuga el blanco de la cal de sus construcciones y el intenso azul de las aguas mediterráneas. La Costa Tropical granadina es un lugar idóneo para el descanso y el disfrute de la gastronomía basada en los productos frescos del mar. La faena de sus pescadores traen a las lonjas de los puertos exquisitos pescados y mariscos, que complementados con los buenos productos de la huerta y los deliciosos frutos tropicales constituyen una gran riqueza para las exigencias del paladar. Álvaro y Dulcinea encontrarán los populares chiringuitos, comunes en todo el litoral, donde disfrutar del “pescaíto” frito junto a una cervecita fresca y la brisa del mar.



Almuñécar es el punto neurálgico de la turística costa granadina. Una ciudad motor de la economía provincial basada en su oferta turística, muy diversificada en función del poder adquisitivo de sus visitantes –el hotel de cuatro estrellas superior de **Playacálida**, o el de **Albayzín del Mar**; de tres: **Helios**, o los conocidos apartamentos de **Chinasol**–. Su infraestructura hotelera es amplia y muy utilizada a lo largo de todo el año. Almuñécar es hoy un verdadero emporio de riqueza, que aúna las bellezas naturales, con la dotación de espléndidas infraestructuras, y que conjuga armoniosamente la tradición con las exigencias del turismo de calidad. A ella pertenece el núcleo urbano de **La Herradura**, presidiendo la bella bahía de su mismo nombre, entre la **Punta de la Mona** y el **Peñón de Cerro Gordo**. Tanto Almuñécar como La Herradura cuentan con múltiples playas, separadas por peñones y cerros: **Cabria, Galera, El Tesorillo, Velilla, Puerta Granada** y **La Caletilla**. En La Herradura, en su casco antiguo, destaca para hospedarse el **Hotel Almijara**, de tres estrellas, asequible para los bolsillos de Álvaro y Dulcinea.

Salobreña es un bello conjunto de casas que presentan una imagen de postal que ascienden desde el litoral hasta el **Castillo**. Su conjunto urbano conserva el sabor de los tiempos y moradores moriscos.



Motril es la entrada de la provincia de Granada al Mare Nostrum. Ciudad industrial y de servicios que también en verano tiene una importante oferta para el visitante. A destacar en el aspecto monumental la **Iglesia Mayor de la Encarnación, La Casa de la Palma**, el espléndidamente restaurado **Teatro Calderón, La Ermita de San Antonio, La Iglesia del Carmen** y el **Santuario de Nuestra Señora de la Cabeza**. Para hospedarse en Motril destaca, en primera línea de playa, el **Gran Hotel Elba**, de cuatro estrellas, en la Playa de Poniente. Para degustar las famosas quisquillas de Motril, gambitas y pescados frescos. Lugares acogedores son los restaurantes **Paquillo**, en la entrada del puerto pesquero, y **Tropical**. Sin olvidar la más reciente y espléndida



urbanización de **Playa Granada**, donde se sitúa la finca Astrida, cedida por el Consistorio de la ciudad a los entonces Reyes de Bélgica Balduino y Fabiola, precisamente donde murió el primero, ahora rodeada de establecimientos hosteleros, campos de golf y chiringuitos de alta calidad. Sin olvidar el Puerto y el Club Náutico, ambos con creciente actividad.

Antonio Mora de Saavedra





ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa