

Revista digital CEMCI

Número 58: abril a junio de 2023

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 se forma electrónica. Con el objeto de facilitar la consulta y descarga de la misma, se ha preparado el presente documento en formato PDF. No obstante, a la versión oficial de la Revista CEMCI se puede acceder a través de la página web del CEMCI.

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- LUNA QUESADA, Carlos Fernando: La gestión de los tributos locales de carácter periódico: aplicabilidad de la Ley General Tributaria y de la Ley del Procedimiento Administrativo Común.
- MATESANZ MATESANZ, Jesús-Eladio y MOZO MEDINA, Diego: Procedimiento de recaudación de los ingresos locales de derecho público no tributario. El papel de la Tesorería local.
- ROMERO ALCÁNTARA, Francisco: La inseguridad jurídica puesta al servicio de las corporaciones locales a la hora de tramitar las ordenanzas.

3.- Trabajos de evaluación

- ESPARDUCER MATEU, Josefa María: Utilización de los registros electrónicos por parte de las administraciones públicas en su posición de interesadas en las relaciones jurídico administrativas.
- FUARROS FUENTES, Josefa: Aspectos controvertidos en la gestión censal/catastral, tributaria y recaudatoria del Impuesto de Bienes Inmuebles.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Juan Javier: Las cuotas de urbanización en el sistema de actuación por cooperación tras la LISTA y su reglamento de desarrollo.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, Ana: La función policial en el procedimiento administrativo sancionador. Especial referencia al ámbito local.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias

6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades editoriales

8.- Novedades bibliográficas

9.- Ocio

10.- Actualidad Informativa



EDITORIAL

Una vez transcurrido el primer semestre del año con resultados satisfactorios, nos encontramos ya a las puertas del inicio de las actividades previstas para el segundo semestre en el Plan General de Acción del CEMCI para el año 2023. Con este Plan de Acción se ha pretendido dar cumplimiento a los objetivos previstos, consolidando y perfeccionando lo implantado hasta el momento e incluso asumiendo nuevos retos y acciones, siempre intentando posicionar el Centro como un centro de referencia y de alta calidad, en las materias que le son propias: formación, investigación, documentación y publicaciones.

En esta ocasión, presentamos el número 58 de la Revista digital del CEMCI en el que se han incluido una serie de contenidos que consideramos de gran interés, tanto por los temas tratados, como por los autores de los mismos, magníficos profesionales que han colaborado en la edición de este número.

Iniciamos la sección Tribuna con un trabajo de gran interés y actualidad, titulado “La gestión de los tributos locales de carácter periódico: aplicabilidad de la Ley General Tributaria y de la Ley del Procedimiento Administrativo Común”, que ha sido elaborado por don Carlos Fernando LUNA QUESADA, Subdirector del Servicio Provincial Tributario de la Excm. Diputación provincial de Granada.

Siguiendo con esta temática, se incluye un artículo elaborado por don Jesús-Eladio MATESANZ MATESANZ, Tesorero del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, y don Diego MOZO MEDINA, Jefe de Servicio de Gestión de Pagos del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, titulado “Procedimiento de recaudación de los ingresos locales de derecho público no tributario. El papel de la tesorería local”.

Como broche final de esta Sección, el trabajo de don Francisco ROMERO ALCÁNTARA, Exletrado del Ayuntamiento de Málaga, sobre “La inseguridad jurídica puesta al servicio de las corporaciones locales a la hora de tramitar las ordenanzas”.

En la sección Trabajos de Evaluación, se han incluido cuatro trabajos de evaluación elaborados por los alumnos que participan en las actividades formativas del CEMCI, siempre avalados por los Directores Académicos responsables y que se han considerado de interés para su publicación.

El primero de ellos, es un Trabajo de Evaluación de Josefa FUARROS FUENTES, Ayudante de Recaudación del Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Cádiz, presentado para la obtención del Título de Máster en Dirección Pública Local 2020, titulado “Aspectos controvertidos en la gestión censal/catastral, tributaria y recaudatoria del Impuesto de Bienes Inmuebles”.

En segundo lugar, el Trabajo de Juan Javier GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Tesorero del Ayuntamiento de Nerja (Málaga), presentado para el Curso de perfeccionamiento y profesionalización: Planeamiento y gestión urbanística en las entidades locales andaluzas, sobre “Las cuotas de urbanización en el sistema de actuación por cooperación tras la LISTA y su Reglamento de desarrollo”.

A continuación, se incluye un texto de Ana LÓPEZ FERNÁNDEZ, Técnico Medio de Gestión en El ayuntamiento de El Ejido (Almería), que es el Trabajo de Evaluación presentado para la obtención del certificado de aprovechamiento en el curso La potestad sancionadora local, titulado “La función policial en el procedimiento administrativo sancionador, especial referencia al ámbito local”.

Por último, se ha seleccionado el Trabajo titulado “Utilización de los registros electrónicos por parte de las administraciones públicas en su posición de interesadas en las relaciones jurídico administrativas” elaborado por Josefa María ESPARDUCER MATEU, Oficial Mayor del Ayuntamiento de Sagunto (Valencia), y presentado para el Curso monográfico de estudios superiores: Documentos administrativos electrónicos, expedientes electrónicos, registro y archivo electrónico.

Como es habitual, el contenido de la Revista digital del CEMCI se complementa con el resto de secciones de la misma: Actualidad Jurídica, que muestra una selección de disposiciones legislativas y jurisprudenciales de interés publicadas en este trimestre; Convocatorias de subvenciones, ayudas, premios... de interés local; Novedades bibliográficas y editoriales, así como actividades que se están desarrollando en el Centro, y un rincón de Ocio en el que relajar la atención.

Deseamos agradecer a todos los colaboradores y autores el magnífico trabajo realizado, así como a los participantes en las acciones del CEMCI el apoyo recibido y el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo, y confiamos en que este número de la Revista digital tenga buena acogida entre nuestros lectores.

CEMCI

LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES DE CARÁCTER PERIÓDICO: APLICABILIDAD DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA Y DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Carlos Fernando LUNA QUESADA

*Subdirector del Servicio Provincial Tributario
Excma. Diputación provincial de Granada*

SUMARIO:

1. APLICABILIDAD DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA A LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES DE CARÁCTER PERIÓDICO.
 - 1.1. Supuestos de difícil encaje en la gestión tributaria local procedentes de la LGT.
 - 1.1.1. La gestión tributaria local mediante padrones.
 - 1.1.2. La gestión compartida de determinados tributos locales.
 - 1.1.3. Diferencias organizativas en las Entidades Locales.
 - 1.2. Las ordenanzas fiscales generales de las Entidades Locales
2. APLICABILIDAD DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN A LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES DE CARÁCTER PERIÓDICO
 - 2.1. Tramitación electrónica de los procedimientos de gestión tributaria local.
 - 2.1.1. Los expedientes electrónicos.
 - 2.1.2. Los actos de instrucción.
 - 2.1.3. Los registros electrónicos.
 - 2.1.4. La notificación electrónica.
 - 2.2. Las notificaciones.
 - 2.2.1. Notificaciones electrónicas.
 - 2.2.2. Notificaciones en papel.
 - 2.2.3. Las publicaciones de anuncios.
 - 2.3. Los principios de buena regulación y planificación normativa aplicados a las ordenanzas fiscales.
 - 2.3.1. Principios de buena regulación.
 - 2.3.2. Planificación normativa.
 - 2.3.3. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración.

1. APLICABILIDAD DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA A LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES DE CARÁCTER PERIÓDICO.

Las referencias más destacables en la Ley General Tributaria¹ a los procedimientos de gestión tributaria de las entidades locales se sitúan en los siguientes preceptos:

1. Art. 4º: Las entidades locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.
2. Art. 5º.3: Las entidades locales ejercerán las competencias relativas a la aplicación de los tributos y el ejercicio de la potestad sancionadora derivada de dicha aplicación, así como la función revisora en vía administrativa de los actos dictados en el ejercicio de aquellas, con el alcance y en los términos previstos en la normativa que resulte aplicable y su sistema de fuentes.
3. Disposición Adicional Cuarta, 1º: La normativa aplicable a los tributos y restantes ingresos de derecho público de las entidades locales en materia de recurso de reposición y reclamaciones económico-administrativas será la prevista en las disposiciones reguladoras de las Haciendas Locales.
4. Disposición Adicional 4. 3ª: Las entidades locales, dentro del ámbito de sus competencias, podrán desarrollar lo dispuesto en esta ley mediante la aprobación de las correspondientes ordenanzas fiscales.

Asegurada la potestad tributaria de las entidades locales en los términos legales, esencialmente conforme con lo previsto en el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, la Ley General Tributaria les atribuye las facultades necesarias para el desarrollo de la gestión tributaria, y realiza dos aclaraciones de singular importancia: el recurso de reposición y las reclamaciones económico administrativas se rigen

¹ La Ley General Tributaria únicamente hace referencia a los tributos de carácter periódico en el artículo 62.3: “El pago en período voluntario de las deudas de notificación colectiva y periódica que no tengan establecido otro plazo en sus normas reguladoras deberá efectuarse en el período comprendido entre el día uno de septiembre y el 20 de noviembre o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente. La Administración tributaria competente podrá modificar el plazo señalado en el párrafo anterior siempre que dicho plazo no sea inferior a dos meses.” Y, de otra parte, en el 223.1 relativo al recurso de reposición: “Tratándose de deudas de vencimiento periódico y notificación colectiva, el plazo para la interposición se computará a partir del día siguiente al de finalización del período voluntario de pago.”

directamente por la normativa de las Haciendas Locales, y se establece la potestad normativa para las entidades locales a través de sus ordenanzas fiscales de desarrollo de la propia Ley General Tributaria, lo que las instituye en una especie de reglamentos ejecutivos.

1.1. Supuestos de difícil encaje en la gestión tributaria local procedentes de la LGT.

1.1.1. La gestión tributaria local mediante padrones.

El supuesto de gestión tributaria mediante padrones, matrículas, censos o listas cobratorias resulta prácticamente desconocido para la Ley General Tributaria. Sin embargo, en la esfera local, son abundantísimos los supuestos que encajan en esta modalidad: desde el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, pasando por los Impuestos sobre Actividades Económicas y sobre Vehículos de Tracción Mecánica, hasta las Tasas de devengo periódico (entre otras la recogida y tratamiento de residuos, la ocupación de la vía pública, etc....)².

A título de ejemplo, analicemos el tributo municipal más significativo, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, donde el acto de liquidación se integra en un procedimiento de comprobación y liquidación reglado y deviene en un acto imprescindible para la gestión recaudatoria, que supone un deber para la Administración Tributaria de practicar liquidación cuanto antes, tal y como indica el artículo 129.1 de la Ley General Tributaria: “La Administración tributaria deberá notificar la liquidación en un plazo de seis meses desde el día siguiente a la finalización del plazo para presentar la declaración o desde el siguiente a la comunicación de la Administración por la que se inicie el procedimiento(...)”

La peculiaridad además del procedimiento liquidatorio mediante recibos en el IBI es que no se produce una única liquidación sino que, una vez declarada el alta o producida

² Las características e incidencias acerca de la gestión mediante listas cobratorias, entre otros, fue debidamente expuesta en: JABALERA RODRÍGUEZ, A.: La gestión impositiva municipal en la nueva Ley General Tributaria; Marcial Pons, Madrid. 2005.

alguna variación, sus efectos llegan a distintos períodos impositivos, girándose en realidad liquidación para cada período mediante acto expreso, debiéndose de notificar al obligado tributario bien de forma individualizada o mediante la notificación colectiva por edictos, aun cuando no se haya producido alteración alguna en los elementos del Impuesto.

La competencia para la liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles corresponde a los Ayuntamientos, tal y como determina el artículo 77.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, mediante el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. En los municipios de régimen común o general tal atribución corresponde al Alcalde, tal y como indica el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, mientras que en los municipios de gran población tal función se asigna a la Junta de Gobierno Local, conforme con el artículo 127.1.g) de la mentada Ley de Bases, o bien, al Órgano de Gestión Tributaria, a quien el mismo texto legal reserva expresamente la competencia de liquidación de los actos tributarios municipales en su artículo 135.2.a).

En ambos casos se encuentra prevista la posible delegación de tal competencia: la de los Alcaldes, conforme con en el artículo 23.4 de la Ley de Bases, en los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, y en los municipios de gran población la Junta de Gobierno Local, de acuerdo con el artículo 127.2 de la indica Ley, podrá delegar en los Tenientes de Alcalde, en los demás miembros de la Junta de Gobierno Local, en su caso, en los demás concejales, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares.

Las liquidaciones emitidas mediante recibo presentan peculiaridades, en base a que se trate del primer período impositivo, en cuyo caso la liquidación se emitirá de forma individualizada y sin prorrateo alguno, tal y como se afirma en el artículo 75.3 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, o que se trate de los sucesivos períodos, en los que las liquidaciones se practican de forma conjunta para la totalidad de los obligados tributarios a partir de los datos contenidos en el Padrón Catastral, conformando la posterior Lista Cobratoria.

En concreto, las diferencias son las siguientes:

a) En lo que se refiere a las liquidaciones notificadas en el primer período impositivo, serán objeto de notificación individualizada a cada obligado tributario sujeto al pago de acuerdo con el régimen prevenido en los artículos 102, y 109 a 112 de la Ley General Tributaria:

En lo que respecta a las notificaciones sucesivas al alta o como consecuencia de variaciones, se realizará colectivamente mediante edictos que así lo adviertan, siempre que no haya un incremento de base o habiéndolo, derive de revalorizaciones legales de carácter general, tal y como dispone el artículo 102.3 de la Ley General Tributaria: “En los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan.”

b) En cuanto a los plazos de ingreso, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley General Tributaria, tratándose de una notificación individual habrá que estar a la fecha de notificación para establecer el plazo voluntario de ingreso:

- Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días uno y 15 de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 20 del mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.
- Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día cinco del segundo mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

En el caso de notificaciones colectivas y periódicas se atenderá al plazo establecido en la Ordenanza Fiscal y, en su defecto, al establecido en el citado artículo 62.3 que determina el comprendido entre el 1 de septiembre y el 20 de noviembre o inmediato hábil posterior.

c) En relación al contenido y efectos de tales actos de liquidación, resulta destacable que la totalidad de elementos deben contenerse en ambos casos aun cuando las liquidaciones emitidas mediante recibo dificulten su necesaria motivación, aun cuando al tratarse en realidad de instrumentos cobratorios nada impediría que los mismos contuviesen la misma.

1.1.2. La gestión compartida de determinados tributos locales.

Hasta tres de los impuestos de carácter preceptivo de los municipios poseen este tipo de gestión que se comparte con la Administración del Estado. Formalmente los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre actividades económicas y de hecho el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

Los dos primeros responden al esquema de elaboración previa de un padrón o matrícula por parte del Estado (Ministerio de Hacienda y Función Pública) y posterior formación de una lista cobratoria por parte del municipio; en el segundo el Estado es el competente para el mantenimiento del registro de vehículos (Ministerio del Interior), aun cuando no se formaliza en ningún tipo de padrón o matrícula, y el municipio, con base en esos datos, confecciona la lista cobratoria³.

La dificultad de la gestión de tales tributos estriba precisamente en la existencia de esa doble participación en la gestión de los indicados impuestos, de forma que finalmente es el Ayuntamiento el que aprueba la correspondiente liquidación en base a datos que gestiona la Administración estatal.

Tal sistema no es el que contempla la propia Ley General Tributaria para la que, evidentemente, sólo una Administración, la del Estado, es la que protagoniza la tramitación del procedimiento de aplicación de los tributos de forma exclusiva⁴.

³ Recogido en los artículos 77 (Impuesto sobre Bienes Inmuebles) y 90 y 91 (Impuesto sobre Actividades Económicas) todos ellos del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. En el caso del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica se deduce del contenido del artículo 92.2 del mismo texto legal: "Se considera vehículo apto para la circulación el que hubiera sido matriculado en los registros públicos correspondientes y mientras no haya causado baja en éstos."

⁴ Es claro que la confección de la propia Ley General Tributaria y de sus reglamentos de desarrollo está pensada para los impuestos estatales donde ni siquiera se contempla la posibilidad de una gestión mixta como es el caso de la que se lleva a cabo por los Ayuntamientos.

Por ello, resulta trascendental la aplicación del principio de coordinación entre ambas Administraciones participantes tal y como ha expuesto el Defensor del Pueblo: “La práctica totalidad de los tributos locales dependen de la confección de un censo o padrón por parte de otro organismo, por lo que la coordinación de ambas Administraciones es una exigencia de garantías para el procedimiento de recaudación de los tributos. Por este motivo, a los tributos que se exponen a continuación se les denomina tributos de gestión compartida. En los tributos que se liquidan sobre bienes inmuebles es la Dirección General del Catastro el organismo encargado de la confección de las bases de datos, que reflejan todas las características del inmueble, tanto físicas como económicas, además de las titularidades, por lo que se constituye como el elemento básico para conocer el sujeto pasivo y la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles y del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, así como de muchas de las Tasas y Contribuciones Especiales. Por lo que al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica respecta, es la Dirección General de Tráfico quien elabora el padrón de cada municipio, recogiendo los vehículos cuyo domicilio figura en este, y los titulares del vehículo que constan en la base de datos de la citada Dirección General. Por ello, la gestión que realizan los municipios o las Diputaciones, cuando son estas quienes tienen cedida la gestión por convenio, es estrictamente recaudatoria. De aquí la importancia de que la coordinación respete el artículo 103.1 de la Constitución y en particular, cumplir con el servicio a los intereses generales de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.”⁵

1.1.3. Diferencias organizativas en las Entidades Locales.

Una de las tradicionales dificultades en la aplicación de la normativa tributaria estatal, esencialmente la Ley General Tributaria y sus reglamentos de desarrollo, a la Administración Local ha sido las diferencias en cuanto a la organización de esta última en relación con la Administración del Estado.

⁵ INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE 2015. Apartado 11.3. Tributos Locales. Pg. 465.

Si bien a ambas Administraciones resulta de aplicación la legislación básica a que se refiere el artículo 149.1.18 de la Constitución española y, en su desarrollo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, no puede negarse que las peculiaridades de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales dificultan su aplicabilidad.

La Ley General Tributaria Es aplicable directamente por la Administración Local, tal y como disponen el artículo 1º de la Ley General Tributaria (los principios y normas jurídicas general del sistema tributario español serán de aplicación a todas las Administraciones Tributarias) y los artículos 10º y 12º del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales:

De una parte, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado.

De otra parte, la recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo, añadiendo que, como se ha visto, a través de las ordenanzas fiscales generales podrán adaptar la normativa al régimen de organización y funcionamiento interno.

Uno de los aspectos más destacables en este sentido viene dado por la adjudicación de la recaudación a los funcionarios con habilitación de carácter nacional y por la existencia de órganos en el régimen de municipios de gran población a los que se atribuye encargados de la gestión tributaria.

Con carácter general el artículo 8º del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, dispone que corresponde a las entidades locales y a sus organismos autónomos la recaudación de las deudas cuya gestión tengan atribuida y que se llevará a cabo:

a) Directamente por las entidades locales y sus organismos autónomos, de acuerdo con lo establecido en sus normas de atribución de competencias.

b) Por otros entes territoriales a cuyo ámbito pertenezcan cuando así se haya establecido legalmente, cuando con ellos se haya formalizado el correspondiente convenio o cuando se haya delegado esta facultad en ellos, con la distribución de competencias que en su caso se haya establecido entre la entidad local titular del crédito y el ente territorial que desarrolle la gestión recaudatoria.

c) Por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, cuando así se acuerde mediante la suscripción de un convenio para la recaudación.

Aparte de la normativa referida, del Reglamento General de Recaudación, en relación con la recaudación de las Entidades Locales debe tenerse en cuenta las peculiaridades dadas en los distintos tipos de regímenes municipales, a saber: los de régimen común y los municipios de gran población.

En los municipios de régimen común o general, las funciones de recaudación serán llevadas a cabo, conforme con el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, por tales funcionarios, tal y como afirma su artículo 2º.b al establecer que son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, entre otras, las de recaudación, añadiendo además que la responsabilidad administrativa de tal función está reservada a funcionarios en posesión de la habilitación de carácter nacional.

Detalla el artículo 5º.2 del Real Decreto citado que tal función corresponde a la Tesorería:

“La función de gestión y recaudación comprende:

- a) La jefatura de los servicios de gestión de ingresos y recaudación.
- b) El impulso y dirección de los procedimientos de gestión y recaudación.
- c) La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores, agentes ejecutivos y jefes de unidades administrativas de recaudación, así

como la entrega y recepción de valores a otros entes públicos colaboradores en la recaudación.

d) Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y, en todo caso, resolver los recursos contra la misma y autorizar la subasta de bienes embargados.

e) La tramitación de los expedientes de responsabilidad que procedan en la gestión recaudatoria.”

En los municipios de gran población, la peculiaridad viene dada por lo establecido en los artículos 134 y 135 de la Ley de Bases de Régimen Local:

A) Órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria.

1. Las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación serán ejercidas por el órgano u órganos que se determinen en el Reglamento orgánico municipal.

2. El titular o titulares de dicho órgano u órganos deberá ser un funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, salvo el del órgano que desarrolle las funciones de presupuestación.

B) Órgano de gestión tributaria

1. Para la consecución de una gestión integral del sistema tributario municipal, regido por los principios de eficiencia, suficiencia, agilidad y unidad en la gestión, se habilita al Pleno de los ayuntamientos de los municipios de gran población para crear un órgano de gestión tributaria, responsable de ejercer como propias las competencias que a la Administración Tributaria local le atribuye la legislación tributaria.

2. Corresponderán a este órgano de gestión tributaria, al menos, las siguientes competencias:

a) La gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales.

b) La recaudación en período ejecutivo de los demás ingresos de derecho público del ayuntamiento.

c) La tramitación y resolución de los expedientes sancionadores tributarios relativos a los tributos cuya competencia gestora tenga atribuida.

d) El análisis y diseño de la política global de ingresos públicos en lo relativo al sistema tributario municipal.

e) La propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del ayuntamiento.

f) El seguimiento y la ordenación de la ejecución del presupuesto de ingresos en lo relativo a ingresos tributarios.

3. En el caso de que el Pleno haga uso de la habilitación prevista y cree un órgano de gestión tributaria, la función de recaudación y su titular quedarán adscritos a este órgano.

1.2. Las ordenanzas fiscales generales de las Entidades Locales.

La potestad reglamentaria de las entidades locales es la más importante e intensa de las prerrogativas de las Corporaciones Locales, ya que significa que éstas participan de la formación del ordenamiento jurídico administrativo que les es de aplicación. Así, de esa manera las Entidades Locales no son meros sujetos pasivos del Derecho Administrativo.

La autonomía de las Entidades Locales supone la capacidad de dictar normas reglamentarias (ordenanzas y reglamentos). Esta capacidad reglamentaria estará sometida al principio de jerarquía que se deduce del Estado de Derecho y del principio de legalidad y no debe entenderse esto como una mengua en la capacidad y autonomía de las mismas.

En lo que se refiere a su ámbito:

1. **Ámbito funcional:** Las Corporaciones Locales tienen la capacidad para intervenir en todos aquellos asuntos que supongan una satisfacción de las necesidades locales. Siempre

dentro del margen que le deje la legislación estatal y autonómica, los entes locales tienen ese ámbito competencial bastante indeterminado.

2. **Ámbito territorial:** La potestad reglamentaria local solo tendrá eficacia en el término municipal o en territorio provincial en su caso.

3. **Ámbito legal:** Subordinación a la ley.

El artículo 55 del Texto Refundido de Disposiciones Legales en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de septiembre), así como la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, en su artículo 4, destaca que el Ayuntamiento, la Diputación Provincial y demás órganos supramunicipales serán los titulares para dictar reglamentos y ordenanzas.

Para la regulación de los aspectos materiales de los tributos locales las ordenanzas fiscales específicamente podrán contener, en su caso, las normas a que se refiere el apartado 3 del artículo 15 del indicado Real Decreto Legislativo 2/2004, de 1 de marzo: “las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria a que se refiere el apartado 2 del artículo 12, ello supone que a través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa), bien en las ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.

2. APLICABILIDAD DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN A LA GESTIÓN DE LOS TRIBUTOS LOCALES DE CARÁCTER PERIÓDICO

La Ley General Tributaria y la Ley de Procedimiento Administrativo Común hacen referencia expresa a la aplicabilidad de la norma administrativa en relación con los procedimientos de aplicación de los tributos.

Así, el artículo 7.2 de la primera hace mención al carácter supletorio de la norma administrativa al indicar: “Tendrán carácter supletorio las disposiciones generales del derecho administrativo y los preceptos del derecho común”.

De otra parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común determina en su Disposición Adicional Primera, nº 2, apartado a): “Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley: a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.”

Dejando claro el carácter supletorio de la Ley de Procedimiento en relación con la Ley General Tributaria, cabe constreñir el alcance de dicho carácter.

Ha sido, en este sentido, el Tribunal Constitucional el que lo ha precisado: “Esta es, en general, nuestra doctrina desde la STC 227/1988, de 27 de noviembre, FJ 32 (reiterada luego, entre otras, en las SSTC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 7), donde ya dijimos que “[e]l adjetivo ‘común’ que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del ‘procedimiento administrativo común’, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia —lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18—, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para

la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”⁶.

Recordemos, de otra parte, que en el ámbito local, el artículo 146 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, dispone que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, el procedimiento administrativo de las entidades locales se rige:

“Primero. Por lo dispuesto en la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común.

Segundo. Por la legislación sobre procedimiento administrativo de las entidades locales que dicten las Comunidades Autónomas respectivas.

Tercero. En defecto de lo anterior y de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución Española, por la legislación estatal sobre procedimiento administrativo de las entidades locales, que no tenga carácter básico o común.

Cuarto. Por los Reglamentos sobre procedimiento administrativo que aprueben las entidades locales, en atención a la organización peculiar que hayan adoptado.”

2.1. Tramitación electrónica de los procedimientos de gestión tributaria local

2.1.1. Los expedientes electrónicos.

Se definen en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre:

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 166/2014, de 22 de octubre. Fundamento 4º.

“1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

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

3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.”

De lo expuesto se desprende que expediente administrativo es la formalización o plasmación en documentos del procedimiento administrativo. De manera gráfica, es el procedimiento hecho físico o documentalizado, o expresado de otra manera, representa la fijación material del mismo.

2.1.2. Los actos de instrucción.

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.

Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

ALEGACIONES

Art. 76: 1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución

definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

LAS PRUEBAS

Artículo 77. Medios y período de prueba.

1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.

3. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

4. En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

5. Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.

6. Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo.

7. Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución.

Artículo 78. Práctica de prueba.

1. La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

2. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

3. En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

LOS INFORMES (artículos 79 a 81)

a) Petición.

1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

2. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

b) Emisión de informes.

1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

2. Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.

4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

c) Solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

1. En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión.

2. Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo

de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley.

3. En el caso de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial que será evacuado en el plazo máximo de dos meses. El plazo para dictar resolución quedará suspendido por el tiempo que medie entre la solicitud, del informe y su recepción, no pudiendo exceder dicho plazo de los citados dos meses.

PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS

a) Trámite de audiencia (art. 82 Ley 39/2015)

1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

5. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.

b) Información pública (artículo 83 Ley 39/2015)

1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

2. A tal efecto, se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

3. La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

4. Conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en el que se dictan los actos administrativos.

2.1.3. Los registros electrónicos.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula el Registro, ya electrónico, en su artículo 16: (todas las referencias a registros electrónicos no entran en vigor hasta el 2 de octubre de 2018)⁷.

“1. Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

Los Organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende.

El Registro Electrónico General de cada Administración funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo. Tanto el Registro Electrónico General de cada Administración como los registros electrónicos de

⁷ En el ámbito local los registros se regulan en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (artículos 151 a 162).

cada Organismo cumplirán con las garantías y medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

Las disposiciones de creación de los registros electrónicos se publicarán en el diario oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. En todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos especificarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles.

En la sede electrónica de acceso a cada registro figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo.

2. Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los documentos, e indicarán la fecha del día en que se produzcan. Concluido el trámite de registro, los documentos serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.

3. El registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra. Para ello, se emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos.

4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.

- b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

5. Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de presentar determinados documentos por medios electrónicos para ciertos procedimientos y colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

6. Podrán hacerse efectivos mediante transferencia dirigida a la oficina pública correspondiente cualesquiera cantidades que haya que satisfacer en el momento de la presentación de documentos a las Administraciones Públicas, sin perjuicio de la posibilidad de su abono por otros medios.

7. Las Administraciones Públicas deberán hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas en las que se prestará asistencia para la presentación electrónica de documentos.

8. No se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación.”

2.2. Las notificaciones.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, mantiene básicamente el régimen de notificaciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aun cuando impulsa de forma importante la notificación electrónica.

Los artículos 40 a 26 de la citada Ley establecen:

- El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos.

- Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

- Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

- A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que

contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

- Las Administraciones Públicas podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales que consten en las resoluciones y actos administrativos, cuando éstos tengan por destinatarios a más de un interesado.

La Ley sigue exponiendo unas condiciones generales para la práctica de las notificaciones:

1. Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

No obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.

b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios⁸.

Adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones.

2. En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.

b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

3. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración.

Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

4. En los procedimientos iniciados de oficio, a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en

⁸ En el supuesto de la Administración Local se realizará a través de las ordenanzas locales y en concreto en el ámbito tributario mediante las ordenanzas fiscales generales gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales a las que se refiere el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento.

6. Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

7. Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar.

2.2.1. Notificaciones electrónicas.

El Preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, destaca la singularidad y relevancia de la incorporación del régimen obligatorio para determinados colectivos del sistema de notificaciones electrónicas, de extraordinarias ventajas para la propia Administración (de eficacia y económicas) y para el propio ciudadano (proximidad de la Administración, celeridad y comodidad básicamente): “Merecen una mención especial las novedades introducidas en materia de notificaciones electrónicas, que serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda. Asimismo, se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del

Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada.”

Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo.

Se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

Se entenderá cumplida la obligación con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso⁹.

2.2.2. Notificaciones en papel.

En tanto se universalice el sistema de notificación electrónica, última finalidad de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, debe mantenerse el régimen de notificaciones en papel aun cuando con novedades en relación con la pretérita regulación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, fundamentalmente con la incorporación de unos tramos de horarios de

⁹ Expuesto en el artículo 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

notificaciones y, de otro lado, en lo que se refiere a la edad mínima (catorce años) para la persona que puede hacerse cargo de la notificación:

1. Todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria.

2. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá a realizar la notificación por anuncios en el BOE.

3. Cuando el interesado accediera al contenido de la notificación en sede electrónica, se le ofrecerá la posibilidad de que el resto de notificaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos¹⁰.

2.2.3. Las publicaciones de anuncios.

Tal y como se hizo mediante los artículos 25 y 26 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (ya derogada) y del artículo 112 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se mantiene como preceptiva publicación en el supuesto de

¹⁰ Artículo 42 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

notificaciones infructuosas el Boletín Oficial del Estado para la totalidad de las Administraciones Públicas.

Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado».

2.3. Los principios de buena regulación y planificación normativa aplicados a las ordenanzas fiscales.

Otra de las novedades significativas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, hace referencia a los principios de buena regulación y planificación normativa, que, en lo que se refiere a la capacidad regulatoria tributaria local, afecta directamente a las ordenanzas fiscales¹¹.

El marco normativo de las Ordenanzas fiscales locales continúa el siguiente esquema:

¹¹ El Preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, destaca su importancia: “Sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Con estos objetivos, se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica. Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes. Con esta regulación se siguen las recomendaciones que en esta materia ha formulado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement?».

A) Artículo 31 de la Constitución:

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.
2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.

B) Artículo 133 de la Constitución:

1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.
2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.
3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.
4. Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

C) Artículo 137 de la Constitución:

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

D) Artículo 140 de la Constitución:

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena.

E) Artículo 142 de la Constitución:

Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

E) Artículo 106 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local:

1. Las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla.

2. La potestad reglamentaria de las Entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las Corporaciones locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas.

3. Es competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

F) Artículo 9º Carta Europea de Autonomía Local:

1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.
2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.
3. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.

G) Artículos 12, y 15 a 19 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales:

1. La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo.
2. A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa.

No obstante lo anterior en el contenido y elaboración de tales ordenanzas fiscales deben tenerse en cuenta las prescripciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

2.3.1. Principios de buena regulación.

En el ejercicio de la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica,

transparencia, y eficiencia. En el preámbulo de proyectos de ordenanzas quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios¹².

En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

¹² Al respecto resulta de extraordinario interés: MENÉNDEZ ALONSO, J.M. La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local; El Consultor de los Ayuntamientos, nº 22. Quincena del 30 Noviembre al 14 de Diciembre de 2016.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Además se establece una evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación:

1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración

de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.

En cuanto a su publicidad, las ordenanzas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables¹³.

2.3.2. Planificación normativa.

Anualmente, la Entidad Local hará público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia¹⁴.

2.3.3. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración.

Con carácter previo a la elaboración del proyecto de ordenanza fiscal, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente

¹³ Contenidos en los artículos 129 y 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

¹⁴ Artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos

parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella¹⁵.

¹⁵ Recogido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que debe implantarse en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales, previo al acuerdo provisional al que se refiere el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS LOCALES DE DERECHO PÚBLICO NO TRIBUTARIO. EL PAPEL DE LA TESORERÍA LOCAL

Jesús-Eladio MATESANZ MATESANZ

*Licenciado en Derecho, Interventor-Tesorero de Administración Local
Tesorero del Excmo. Ayuntamiento de Madrid*

Diego MOZO MEDINA

*Licenciado en Derecho, Interventor-Tesorero de Administración Local
Jefe de Servicio de Gestión de Pagos. Excmo. Ayuntamiento de Madrid*

SUMARIO:

1. Tipificación de los ingresos públicos: los ingresos públicos no tributarios.
2. Privilegios y regulación general de la recaudación de ingresos públicos no tributarios.
3. Especialidades en la imposición y ordenación de ingresos públicos no tributarios. Principio de legalidad e interposición reglamentaria por medio de Ordenanzas Locales e instrumentos urbanísticos.
4. Problemática de la recaudación de ingresos públicos no tributarios en fase de apremio, cuando el encargado de recaudar en fase voluntaria es una persona o entidad privada o no integrada en el concepto tradicional de administración pública (prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y cuotas de urbanización y conservación).
 - 4.1. ¿Los gestores del ingreso público emiten actos administrativos susceptibles de ejecución forzosa?
 - 4.2. ¿Cómo cuantificamos el importe del derecho base o principal del procedimiento ejecutivo?
 - 4.3. Requisitos formales para iniciar el procedimiento de apremio.
 - 4.4. ¿Cómo se reparten los resultados reales del cobro total o parcial que se pueda producir en el procedimiento de apremio? ¿Soportará costes por la gestión recaudatoria el ente gestor del ingreso exaccionado?

1. TIPIFICACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS: LOS INGRESOS PÚBLICOS NO TRIBUTARIOS

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), configura de un modo asistemático en sus artículos 2 y 20-6 el cuadro general de ingresos de los entes locales.

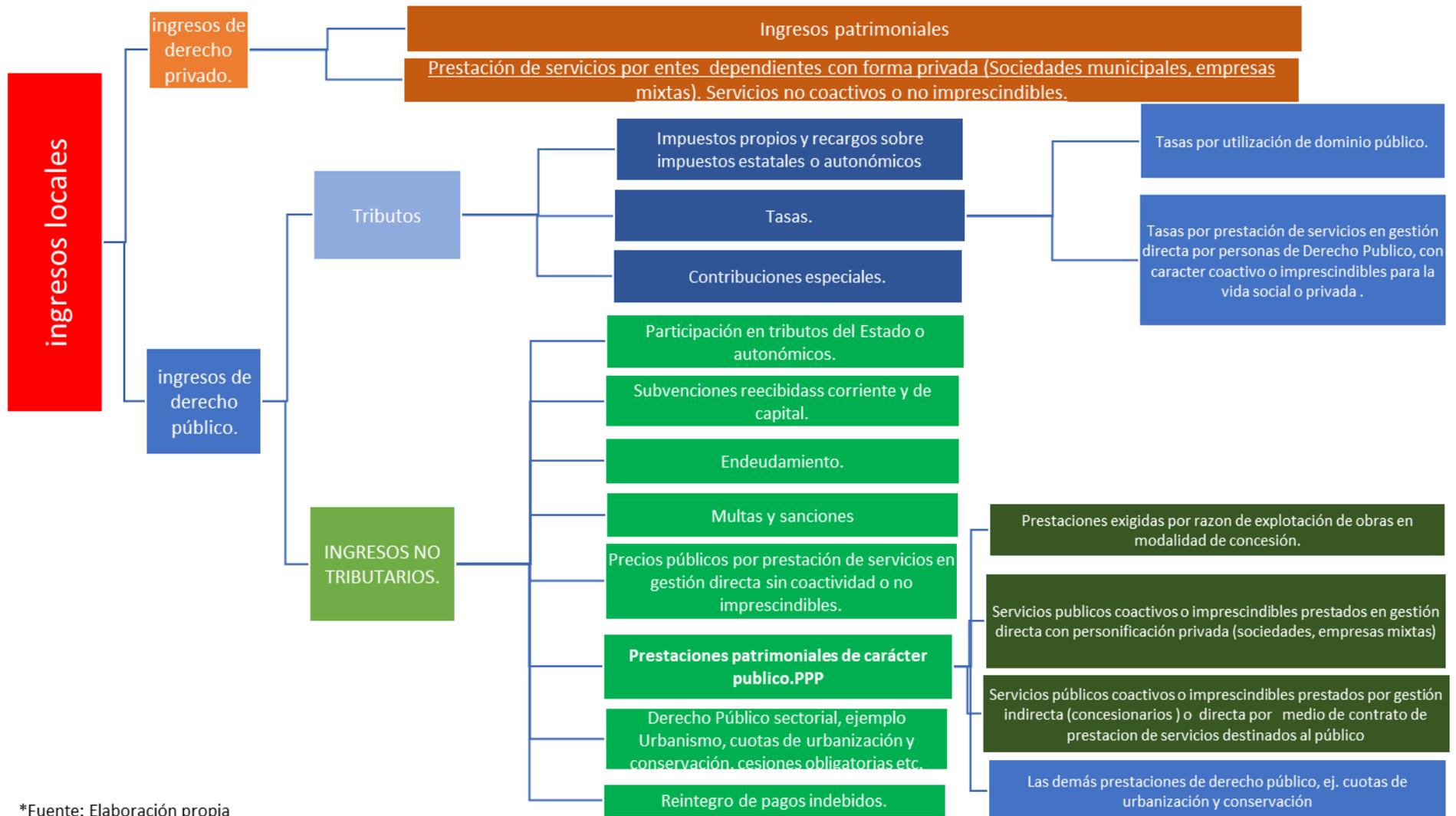
La distinción básica, se produce entre los ingresos de derecho privado y los ingresos derivados de normas de Derecho Público.

En los ingresos de Derecho privado, NO EXISTE PRIVILEGIO ADMINISTRATIVO ni en la fase de imposición, ni en la de regulación y por tanto tampoco en la fase de recaudación; todas aquellas fases se sujetarán básicamente al Derecho privado común o especial (mercantil), sin perjuicio de que en algunos casos se pueda superponer un régimen administrativo de autorización de precios u operaciones por entidades locales, Comunidades Autónomas o el Estado, si bien ello será excepcional, por cuanto en estos precios privados no concurre una especial causa de interés público en favor del ente local.

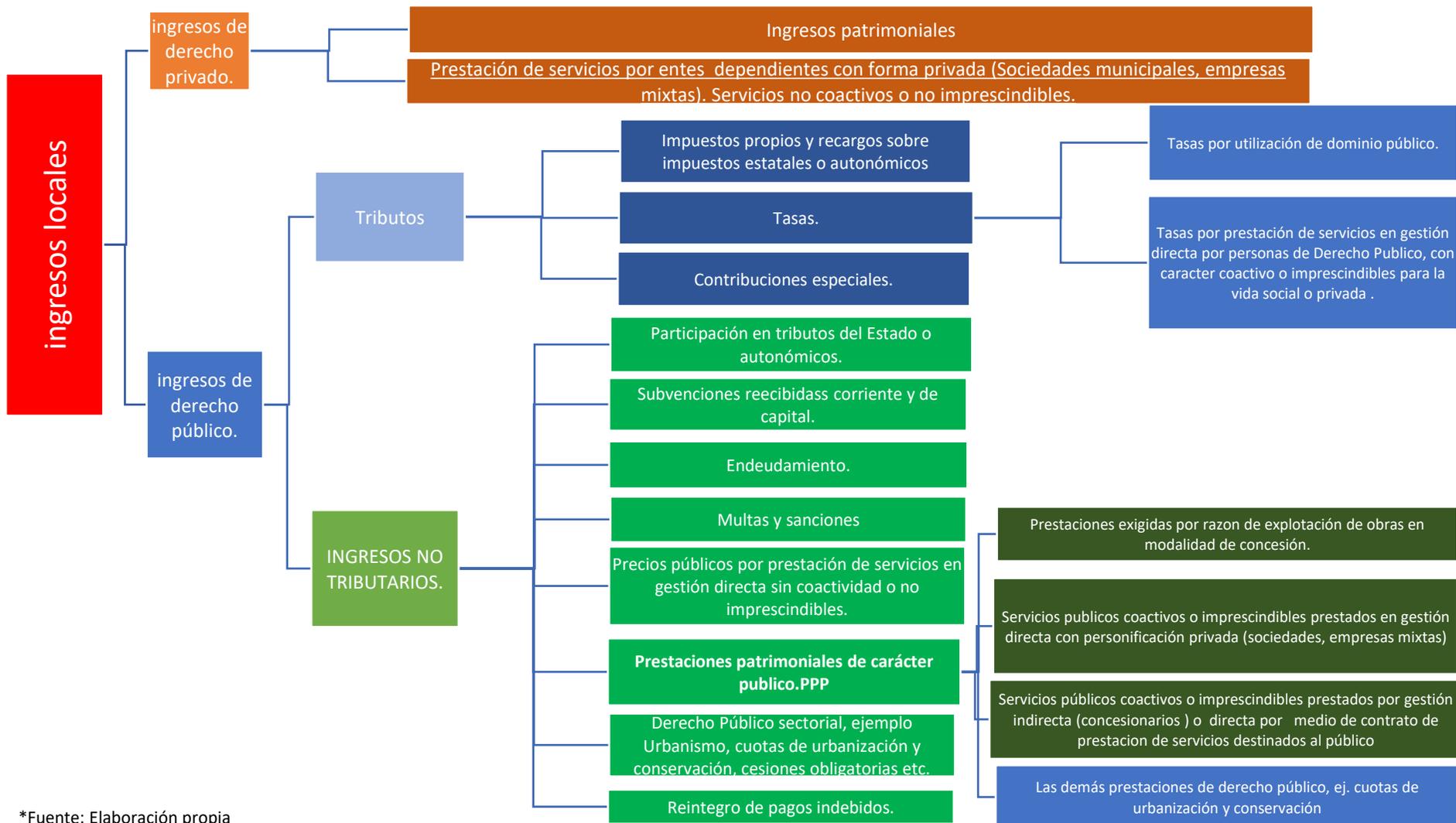
En los ingresos regulados por el Derecho Público, ya sean estos de naturaleza tributaria o de rango no tributario, siempre concurre en mayor o menor intensidad una especial causa de tutela del interés público local y por ello de garantía a favor de los ciudadanos, que ocasiona que en una u otra medida:

- a. Su imposición y ordenación regulatoria, se haya de hacer con instrumentos legales o reglamentarios de naturaleza administrativa (Ordenanzas Fiscales o Generales).
- b. Su recaudación esté investida de privilegio, y en ellos el ente local titular ejercerá la potestad de ejecución forzosa de sus actos administrativos entre otras en la modalidad de vía de apremio, en atención a la potestad atribuida en el artículo 4º de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (ley 7/1985, de 2 de abril).

Veamos pues el siguiente cuadro clasificatorio de los ingresos locales recogiendo sistemáticamente lo dispuesto en los artículos 2 y 20- 6 del TRLRHL.



*Fuente: Elaboración propia



*Fuente: Elaboración propia

Estando pues, muy estructurado y estudiado el campo de la Recaudación y por ende de las funciones de la Tesorería local, en materia de ingresos de derecho privado (por omisión) y en materia de derecho público en los tributos, vamos a centrar el campo de este estudio del papel de las Tesorerías locales en la materia correspondiente a las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias (PPP) por prestación de servicios a los usuarios y en el resto de ingresos de derecho público no tributarios.

La prestación de servicios destinados a usuarios o ciudadanía en sentido amplio, pueden ser gestionados en modalidades diversas, pero la ubicación en una forma u otra de exigibilidad de las contraprestaciones económicas a los usuarios por razón de su recepción, se basará **en la nota de la existencia o no de coactividad en la naturaleza del servicio prestado.**

La nota de coactividad con relación al servicio que motiva la exigibilidad de las PPP ha de entenderse en el sentido en que se entiende tal coactividad en el caso de las tasas descrito en el artículo 20-1º-B) letra a) del TRLHL, esto es cuando concurra:

“a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:

Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

*Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean **imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.***

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.”

Por lo expuesto, a efectos didácticos, para aclarar el trabalenguas establecido por el artículo 20 del TRLHL podríamos hacer la siguiente clasificación de las prestaciones patrimoniales públicas exigibles debidas a la prestación de servicios a la ciudadanía, esta clasificación propuesta por los autores se inspira, en síntesis libre, en lo expuesto en el trabajo de **Mozo Amo, Jesús** ver Bibliografía (3):

Tipo	Modalidad de gestión	Ejemplo
TASA	Servicios de recepción obligatoria por imposición de una norma y gestionados directamente por la administración	Tasa de licencias urbanísticas.
	Servicios imprescindibles para la vida privada o social del usuario, que se presten de forma directa por la administración, y que no exista competencia privada en el término municipal.	Tasa de servicios funerarios.
	Servicios imprescindibles para la vida privada o social del usuario que se presten de forma directa por la administración, en régimen de concurrencia con agentes de derecho privado. Consulta Vinculante	Tasa de servicios funerarios.

	de la Dirección General de Tributos 2240/22 de 26 de octubre*	
	Servicios NO imprescindibles para la vida privada o social del usuario, que se presten de forma directa por la administración, sin concurrencia de agentes privados en el término municipal.	Tasa de Servicio de piscina municipal
PRECIO PÚBLICO	Servicios NO imprescindibles para la vida privada o social del sujeto, prestados en régimen de gestión directa, en concurrencia con agentes de derecho privado.	El precio público de las instalaciones deportivas. Servicio de salas de tanatorio.
PRECIO DE NATURALEZA PRIVADA	Servicios NO imprescindibles para la vida privada o social del sujeto, prestados en régimen de gestión indirecta (concesionario, empresa mixta) o en gestión directa mediante empresa pública o contrato de prestación de servicios a la ciudadanía, en concurrencia con agentes de derecho privado.	El precio privado de la guardería o de las instalaciones deportivas, prestado por un concesionario o entidad dependiente del Ayuntamiento, en régimen de concurrencia con otros agentes privados.
PRESTACIONES PATRIMONIALES PÚBLICAS	Servicios de recepción obligatoria o de carácter coercitivo, gestionados de forma indirecta.	Servicio de agua a través de concesionario, entidad pública empresarial o sociedad mercantil íntegra o mayoritariamente participada por la administración.
	Servicios de recepción obligatoria o de carácter coercitivo, gestionados de forma indirecta y QUE LA LEY HA CALIFICADO COMO PRESTACION NO TRIBUTARIA la aportación del ciudadano	Cuotas de urbanización en sistemas de actuación urbanística en sistema de cooperación o de juntas de compensación o similares y cuotas de entidades urbanísticas de conservación
	Servicios imprescindibles para la vida privada y social del usuario o de recepción obligada en virtud de norma legal o reglamentaria, prestados en gestión indirecta o en gestión directa con interposición de un prestador de servicios (contrato de servicio a la ciudadanía con contraprestación directa de usuarios).	La inspección técnica de edificios.
	Cesiones de uso de dominio público realizadas por concesionarios de dominio público u obra pública.	Ej. Utilización de muelles de estación de autobuses o atraques en puerto deportivo municipal en régimen de concesión
OBSERVACIÓN: Las tarifas que derivan de contratos de concesión de obra o contrato de gestión de servicios, sin perjuicio de su regulación en contrato concesional, cuando den lugar a PPPNT tendrán que complementarse con una Ordenanza general reguladora de la prestación patrimonial.		
*ELABORACIÓN PROPIA		

Esto es así, por cuanto según la interpretación sistemática que se deriva de la Consulta Vinculante de la Dirección General de Tributos número 2240/22 de 26 de octubre, en los servicios prestados por gestión directa basta con que coincida sólo una de las dos notas de la tasa (coactividad o no prestación del servicio por el sector privado), para que dicha tasa sea la figura aplicable, máxime cuando se trate de alguno de los servicios expresamente listados en el apartado 4º de dicho artículo 20.

2. PRIVILEGIOS Y REGULACIÓN GENERAL DE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS NO TRIBUTARIOS.

Los ingresos públicos no tributarios, en alguna de sus manifestaciones reflejadas en el cuadro precedente, permiten que la gestión recaudatoria en *fase voluntaria* sea ejecutada por personas distintas de la Administración pública, esta situación es inexistente en los ingresos tributarios en los cuales tanto la legislación como continúa jurisprudencia ha reservado la recaudación tributaria en todas sus fases a los órganos de las Administraciones Públicas, por cuanto la gestión de tributos supone ejercicio de autoridad.

Tal es así, que a título de mero ejemplo tendremos:

a. Las cuotas de urbanización o de conservación en materia urbanística, pueden ser recaudadas según la legislación urbanística en su fase voluntaria, por entes con personalidad jurídica no consideradas Administración Pública en sentido estricto, aunque colaboradores al interés público, tales como Juntas de Compensación, Agentes de Urbanización, Entidades Urbanísticas de Conservación etc.

b. Las prestaciones patrimoniales públicas tales como:

b1. Cesiones en favor de terceros del uso de una obra pública realizada por concesionarios de obra pública (ejemplo prestaciones exigidas a empresas de transporte de pasajeros por el uso de una estación municipal de autobuses ejecutada y explotada por un concesionario);

b2. Prestaciones exigidas a los usuarios por gestores indirectos de servicios públicos (ejemplos: las exigidas a usuarios de servicios deportivos prestados por gestión indirecta concesional o las tarifas de un cementerio municipal gestionado por concesión);

b3. Prestaciones exigidas a usuarios en el marco de la modalidad de contrato de prestación de servicios que conlleven prestaciones directas destinadas a la ciudadanía (ejemplo contrato de prestación de servicios para el suministro de comida a domicilio a personas dependientes, o contrato de prestación de servicios de ludoteca).

Todas las anteriores pueden ser exigidas en vía voluntaria por entidades de derecho privado, vinculadas a la administración en virtud de un contrato administrativo típico.

Este régimen distintivo, respecto de los tributos, vuelve a su unificación en los supuestos de exigibilidad de tales ingresos de derecho público (cuotas urbanísticas,

prestaciones patrimoniales públicas) en el supuesto de que resulte necesaria la exigencia de aquellas por vía de ejecución forzosa a través del procedimiento de apremio sobre el patrimonio.

Esto es así por cuanto la Ley de Bases de Régimen Local reserva tal función en exclusiva a las Administraciones locales territoriales (municipio, provincia, isla o mancomunidades de recaudación) en su artículo 4º, así:

“1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

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

El modelo paradigmático recaudatorio en nuestro TRLHL ha querido ser, en todo caso, el propio de los tributos y se ha establecido la homologación de las potestades exorbitantes administrativas locales, con las reservadas a tales fines a la Hacienda estatal; tan es así que los artículos 2-2º y 10 del citado TRLHL, marcan la pauta, así:

Artículo 2 TRLHL:

“2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.”

Esta remisión general, se complementa con

“Artículo 10 Recargos e intereses de demora

En la exacción de los tributos locales y de los restantes ingresos de derecho público de las entidades locales, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado.”

Pero, obviamente tenemos que acudir a la legislación reguladora de los privilegios de la Hacienda Estatal, para ver cuáles son los privilegios asignados por remisión del artículo 2º-2 del TRLHL, y esta remisión se hace pues en favor de la **Ley General Presupuestaria**, ley 47/2003 de 26 de noviembre y en concreto a su artículo 10 que dice:

“Artículo 10 Prerrogativas correspondientes a los derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal

1. *Sin perjuicio de las prerrogativas establecidas para cada derecho de naturaleza pública por su normativa reguladora, la cobranza de tales derechos se efectuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes y gozará de las prerrogativas establecidas para los tributos en la Ley General Tributaria, y de las previstas en el Reglamento General de Recaudación.”*

Por tanto, en resumen, con algunas especialidades en ingresos públicos no tributarios se dan las siguientes notas:

a. En la fase voluntaria podrán recaudarse por entidades privadas o de la Administración Pública; ***si bien en todo caso cualquiera sea el agente recaudador será de aplicación la normativa general en cuanto a garantías de los ciudadanos, en aspectos tales como el procedimiento de notificación y publicación de actos, contenido mínimo de los actos de liquidación, régimen de recursos y otros aspectos esenciales que se sujetarán a la normativa sectorial y a la normativa general de derecho administrativo. Pues de lo contrario por ausencia de garantías no se podría acudir posteriormente a la ejecución forzosa en vía de apremio.***

b. **En fase ejecutiva y apremio, sólo podrán actuar**, a requerimiento de los gestores, **las Administraciones Públicas territoriales** (municipios, provincias...), de modo tal que aquí ya se aplicaría la Ley General Tributaria y el Reglamento de Recaudación en todos sus extremos, ***siendo primera consecuencia de ello que en aplicación del artículo 105 de la Ley General Tributaria en fase de aplicación quien quiera ejercer un derecho ha de probarlo a su costa, esto es el gestor privado del ingreso no tributario, ha de probar la existencia de su derecho y el cumplimiento de los requisitos formales de emisión, notificación y demás elementos estructurales, como condición a priori para que opere la ejecución forzosa en apremio de la Administración.***

c. Como norma general, salvo que la propia normativa del ingreso de rango normativo suficiente prevea otra cosa, (artículo 10 TRLHL) ***los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado.*** Por ello recargos o intereses impuestos sobre todo en materia urbanística, han de ser sometidos previamente por la Administración Territorial que acometa la ejecución forzosa a un examen de idoneidad y ajuste legal, y en caso de duda priorizar el sistema propio de los tributos.

3. ESPECIALIDADES EN LA IMPOSICIÓN Y ORDENACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS NO TRIBUTARIOS. PRINCIPIO DE LEGALIDAD E INTERPOSICIÓN REGLAMENTARIA POR MEDIO DE ORDENANZAS LOCALES E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS.

Como se ha expuesto, grande y diversa (**y no cerrada su lista**) es la naturaleza jurídica de los ingresos públicos no tributarios, pero todos ellos participan de dos rasgos destacables:

1) su creación ha de tener un soporte primario en norma con rango de ley formal, si bien su desarrollo y ordenación, necesitan en la mayor parte de los supuestos de una interposición normativa de naturaleza reglamentaria,

2) La recaudación de estos ingresos puede en algunos casos tener colaboración de entidades o personas privadas, pero su ejecución forzosa utiliza la vía de apremio reservada a administraciones territoriales, normalmente municipales.

A continuación y a efectos didácticos, vamos a exponer los ingresos no tributarios de naturaleza pública más destacados, señalando la norma legal de amparo, y la modalidad de interposición de reglamento o instrumento urbanístico, afirmando que la omisión de esta última, cuando resulte necesaria según ley, convertiría en su caso en ilegal la exacción y exigibilidad del ingreso, en tal cuadro señalaremos cual es el agente recaudador en periodo voluntario, entendiendo que en fase ejecutiva siempre intervendrá la Administración territorial, así tendremos:

Tipo de ingreso	Ley soporte	Interposición reglamentaria	Agentes habilitados para la recaudación voluntaria.
Participación en Tributos del Estado y CC.AA.	TRLHL y legislación autonómica	Innecesaria	Ente local (Municipio, provincia etc.)
Subvenciones	Ley general de subvenciones 38/2003, de 17 noviembre) y legislación estatal.	Reglamento Ley de Subvenciones RD 887/2006 de 21 de julio y normativa reguladora de líneas de subvención.	Ente local
Endeudamiento	TRLHL	Innecesaria	Ente local
Multas y sanciones	Legislación sectorial y título XI de la Ley de Bases de Régimen Local así como Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (ley 40/2015)	Reglamentos y Ordenanzas Municipales	Ente local (la potestad sancionadora sólo corresponde a administraciones territoriales ver artículo 4 LRBRL)
Precios públicos por prestación en gestión directa de servicios no imprescindibles o sin imposición coactiva	TRLHL	Acuerdo Plenario (delegable en Junta de Gobierno) o de Organismo Autónomo o Consorcio; la fijación se hará bien mediante acto	

		administrativo general, ya mediante Ordenanza general (no fiscal) de precios públicos. Artículo 47 TRLHL	Ente local
Prestación patrimonial pública (PPP) por uso de obras públicas en régimen de explotación concesional, o gestionadas por empresas públicas o mixtas (**)	Artículo 20-6º TRLHL	Ordenanza General (no fiscal) del Ayuntamiento o Diputación. Imprescindible (*)	-Concesionario -Sociedad municipal o provincial -Entidades empresariales públicas. - Empresas Mixtas.
PPP por servicios públicos coactivos o imprescindibles prestados por gestión directa personificada en sociedades mercantiles o entidades empresariales públicas	Artículo 20-6º TRLHL	Ordenanza General (no fiscal) del Ayuntamiento o Diputación. Imprescindible (*)	Sociedad municipal o provincial - Entidades empresariales públicas.
PPP por recepción de servicios imprescindibles, prestados en gestión directa, pero mediante la utilización de contrato administrativo de prestación de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía y con recaudación total o parcial por el contratista.	Artículo 20-6º TRLHL (enumeración no exhaustiva, sino basada en nota de coactividad)	Ordenanza General (no fiscal) del Ayuntamiento o Diputación. Imprescindible (*)	- Empresa adjudicataria del contrato de prestación de servicios.
Cuotas de urbanización y cuotas de conservación de la urbanización.	Legislación urbanística estatal y autonómica	-Reglamento de Gestión Urbanística RD 3288/78, de 25 de agosto. -Instrumentos de planeamiento con valor normativo. -Estatutos de entidad urbanística colaboradora	-Junta de Compensación -Agente Urbanizador -Ente local en sistema de cooperación. -Entidades Urbanísticas de Conservación.
Reintegro de pagos indebidos (errores materiales, aritméticos, de hecho, reintegro de subvenciones y similares)	Artículo 2-2 TRLHL y por su remisión artículo 77 de la Ley General Presupuestaria, ley 47/2003, de 26 de noviembre.	-Innecesaria. -Imprescindible iniciar un procedimiento contradictorio con audiencia de afectados según tramites genéricos de la Ley de Procedimiento Administrativo Común.	Ente local. <i>Nota: El pago indebido es una salida inadecuada de fondos de la tesorería, por tanto, el órgano tramitador de reintegros será tal tesorería, sin perjuicio de actuar a propuesta de otros órganos o unidades administrativas; el órgano de resolución será el competente para la adopción de actos administrativos en el ente local.</i>

***ELABORACIÓN PROPIA**

(*) La falta de Ordenanza General de PPP, tramitada conforme a la normativa de la Ley de Bases de régimen Local, implica la ilegalidad de la exacción, y por tanto imposibilita la emisión de providencia de apremio por parte del órgano de recaudación competente para expedirla (Tesorería local).

(**) Cuando lo que se pretenda recaudar sea el canon por utilización de un bien de dominio público local cuya utilización este otorgada a un tercero en régimen de autorización estaríamos en presencia de un ingreso tributario en forma de tasa; en la misma situación estaríamos en el supuesto de canon concesional a pagar por terceros en virtud de una concesión demanial, en los cuales si bien su importe será el fijado en el contrato de concesión, este canon tiene naturaleza de tasa tal y como establece el artículo 24-1-b TRLHL.

4. PROBLEMÁTICA DE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS NO TRIBUTARIOS EN FASE DE APREMIO, CUANDO EL ENCARGADO DE RECAUDAR EN FASE VOLUNTARIA ES UNA PERSONA O ENTIDAD PRIVADA O NO INTEGRADA EN EL CONCEPTO TRADICIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Dicho ha quedado que en el supuesto de Cuotas de urbanización y mantenimiento y en el de PPP gestionados por entidades municipales con personalidad privada, concesionarios o gestores indirectos, la fase voluntaria corresponde a estos gestores y la de apremio al ente local, a través del titular de la función recaudatoria que en términos generales será el Tesorero/a del ente local quien deberá expedir la providencia de apremio y continuar en todas sus fases tal procedimiento de auto ejecución con fuerza ejecutiva propia.

Aquí el titular de la Tesorería municipal se encuentra con una “patata caliente”, y ante una falta de claridad regulatoria espeluznante, cuando además en especial en materia urbanística, el importe de los débitos perseguidos suele ser muy sustantivo.

Varios son los interrogantes, que como mínimo han de resolverse pues:

4.1. ¿Los gestores del ingreso público emiten actos administrativos susceptibles de ejecución forzosa?

4.1.1. Supuestos de PPP gestionados por entes de derecho privado.

A efectos didácticos vamos a poner un ejemplo, supongamos que el adjudicatario Deporte Cansino SL de la gestión indirecta del servicio municipal de deportes presta una serie de actividades deportivas cuantificadas en una Ordenanza general reguladora de la

prestación patrimonial pública y existen impagos en las cuotas de escuelas deportivas por varios usuarios.

Claro queda que Deporte Cansino SL es un ente privado, que en ningún caso reúne el carácter de Administración Pública, en el sentido definido por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que dice:

“Artículo 2 Ámbito Subjetivo

1. La presente Ley se aplica al sector público que comprende:

- ***c) Las Entidades que integran la Administración Local.***
- ***d) El sector público institucional.***

2. El sector público institucional se integra por:

- ***a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.***

3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.

Luego serán Administración Pública el Ente Local y sus entidades dependientes de Derecho Público, no lo serán las empresas públicas, mixtas ni los concesionarios.

Deportes Cansino SL, no es Administración, aún y así ¿puede emitir actos administrativos de liquidación de la PPP en régimen de delegación?

El acto administrativo se define en el artículo 34 de la Ley de Procedimiento Administrativo común que dice:

“Artículo 34 Producción y contenido

1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.

2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.

Expuesto anteriormente el marco general, constatamos que hay dos grandes corrientes interpretativas del problema que afrontamos, hasta el punto de que los coautores de este trabajo disienten cariñosamente al particular, tales son:

I. Postura negativa: Las personas físicas o jurídicas que no sean Administración, no pueden dictar acto administrativo y por tanto no cabe la auto ejecución en vía de apremio directamente, siendo necesaria la previa producción de un acto administrativo dictado por una Administración Pública para incoar el apremio. (Postura del coautor Jesús E. Matesanz Matesanz).

II. Postura positiva: Las personas físicas y jurídicas que no sean Administración, pero que están habilitadas por la Ley (LCSP y TRLRHL) a gestionar las PPP reguladas en una Ordenanza Municipal, pueden instar directamente al órgano competente de la Hacienda Local a actuar el privilegio de auto ejecución. (Postura del coautor Diego Mozo Medina).

Explicaremos pues ambas, y la elección queda a gusto del consumidor.

I. Postura negativa.

De la legislación general administrativa de procedimiento, y de la doctrina administrativa, se deduce que quien no es Administración Pública, en ningún caso puede emitir un acto administrativo.

En cuanto a la posibilidad de que Deportes Cansino SL actué en régimen de delegación otorgada por el Ayuntamiento para emitir actos administrativos de liquidación, esa posibilidad viene vedada tanto en la modalidad de delegación, como en la de encomienda de gestión a tenor de los artículos 9 y 11 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, pues tales solo caben entre órganos de una Administración Pública.

La capacidad de auto ejecución vía de apremio prevista en el artículo 99 [y desarrollada en el 100-1-a)] de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sólo cabe respecto de actos administrativos.

Véanse:

“Artículo 99. Ejecución forzosa.

Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo aperebimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con

la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial.

Artículo 100. Medios de ejecución forzosa.

1. *La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:*

a) *Apremio sobre el patrimonio.*

Luego, quien no es administración pública, no podrá dictar actos administrativos y los actos de quien no es administración no serán actos administrativos y no tienen por tanto privilegio de auto ejecución forzosa.

Entonces **¿Qué son los actos de liquidación o requerimiento de pago que frente a los usuarios emite Deportes Cansino SL?**

Según esta postura no serán otra cosa que meros actos privados entre particulares instrumentales de gestión de un servicio público y que tendrán tal naturaleza destinados en la mayor parte de los casos a un cumplimiento voluntario de la obligación.

No obstante, el artículo 2º-2 TRLHL ha dado a las Administraciones Locales el privilegio de auto ejecución en el caso de prestaciones patrimoniales públicas y este es nuestro caso ¿Cómo se come esto?, pues a nuestro juicio sencillamente:

a. El gestor recauda en fase voluntaria.

b. Los impagos han de ser comunicados al órgano administrativo gestor titular del servicio público municipal, el cual previa comprobación de que se corresponden con servicios prestados y ajustados a la Ordenanza del servicio y a la reguladora de la PPP **emitirá un acto administrativo de liquidación en fase voluntaria** frente al usuario incumplidor con ofrecimiento de recursos y plazos de pago previstos en el Reglamento de recaudación; si notificado así adecuadamente el incumplidor perpetua el impago, procederá ya al final del periodo voluntario el inicio del procedimiento ejecutivo en toda su dimensión con posibilidad de expedición de la providencia de apremio por el Tesorero/a. Este sistema aporta la garantía al ciudadano permitiendo plantear recurso frente al acto de liquidación ratificatoria ya sea en vía administrativa, ya sea después en fase contencioso administrativa; de no existir tal acto administrativo ratificador no habría posibilidad de revisión de la liquidación originaria emitida por el gestor del servicio, pues no cabría recurso ante la jurisdicción civil (es una prestación patrimonial de derecho público), ni tampoco ante la jurisdicción contenciosa pues esta es siempre revisora de actos administrativos o de la actuación de “facto” de órganos administrativos integrados en una administración pública.

Como conclusión esta postura estima que en derecho “lo que abunda no daña” y en la práctica cuando los actos del procedimiento de apremio se pudieran ver sujetos al control judicial, es de prever que nunca será rechazado un procedimiento por un exceso de garantías en favor del ciudadano deudor; mientras que por el contrario la omisión de ese plus de garantía podría dar lugar a una anulación de un tedioso procedimiento de apremio, si a posteriori el juzgador se decantase por aplicar esta postura negativa.

Obviamente el inconveniente de esta postura negativa es una menor eficacia inicial del procedimiento recaudatorio, pues consumiría el tiempo en fase voluntaria del acto de re-liquidación administrativa de la PPP previa a la emisión, en su caso, de la providencia de apremio.

II. Postura positiva.

Cuando el legislador mediante la Ley de Contratos del Sector Público y el TRLRHL ha configurado jurídicamente la prestación patrimonial pública no tributaria, ya era perfectamente conocedor de que los entes gestores de tales prestaciones (PPP) no participaban de la naturaleza de Administración Pública y de su incapacidad natural para producir actos administrativos.

El artículo 4 LBRL otorga a las administraciones locales territoriales (municipio, provincia...) la potestad de ejecución forzosa; obviamente tal potestad se actuará conforme a ley, sea esta ley general o especial y conforme a los procedimientos administrativos establecidos al efecto.

Por tanto, aun siendo lo ordinario que conforme a la legislación procedimental general (Ley de Procedimiento Administrativo Común) la potestad de ejecución forzosa mediante apremio patrimonial se aplique a actos administrativos incumplidos, nada impide que la legislación especial exceptué tal exigencia, atribuyendo facultades de ejecución forzosa por apremio respecto a actos, que sin ser administrativos, hayan sido regulados en normas de Derecho Público **y en estas se haya atribuido específicamente tal facultad o potestad por razones de interés público.**

Así en el caso de las PPP que nos ocupan creadas estas en legislación especial (LCSP y TRLHL) dicha legislación especial podría atribuir potestad de ejecución forzosa al municipio titular del interés público gestionado, aunque la PPP se exija por un operador privado que no participe de la naturaleza de la Administración pública, pues es requisito de la PPP que esta se gestione por un ente privado, pues de lo contrario estaríamos ante una tasa o un precio público.

Esa atribución de la potestad de ejecución forzosa de las PPP gestionadas por un operador privado en favor del interés público, cuyo último titular es la Hacienda Local, sin necesidad de un acto administrativo de ratificación, se desprendería de lo previsto en una ley especial (que prevalece sobre la general de procedimiento administrativo), que en nuestro caso no sería otra que el artículo 2-2º del TRLHL, cuando manifiesta que:

“2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.”

Cierto es que las PPP no se han de percibir directamente por las haciendas locales, si bien estas van en beneficio de tales haciendas por cuanto de no existir tales PPP tendría que acudir a formas de reequilibrio económico contractual vía gasto público en favor del contratista, y cierto es también que cuando se redactó este artículo y se incluyeron las PPP en su ámbito de aplicación el legislador debía conocer la necesaria intervención de operadores privados en su gestión.

De modo que tal artículo 2-2º atribuye la prerrogativa de ejecución forzosa (típica de la Hacienda estatal) a los entes locales, titulares también de la misma con carácter genérico (artículo 4 LBRL), directamente respecto de las PPP siempre que estas se produzcan por el operador previsto en la ley autorizadora de su implantación y se liquide conforme a la Ordenanza Municipal reguladora de la PPP.

Por tanto, según esta postura, liquidada y exigida conforme a Ordenanza la PPP e incumplida la obligación de pago por el deudor en fase voluntaria, **se abriría la posibilidad directa, sin acto administrativo previo, de emitir la providencia de apremio por el Tesorero/a local.**

¿Qué cautelas tendría que adoptar en todo caso el Tesorero/a local para expedir la providencia de apremio?, pues las propias del artículo 105 de la Ley General Tributaria (aplicable por remisión del artículo 2 TRLHL y 10 de la Ley General presupuestaria) que exige que quien alegue un derecho en fase de aplicación de tributos (la recaudación lo es) ha de probar su derecho; esto es el operador de la PPP al solicitar la expedición del apremio ha de justificar documentalmente que la PPP se exigió conforme a Ordenanza, y se determinó y notificó al deudor en legal forma conforme a la legislación administrativa

aplicable, y en especial constatará que ha sido intimado y notificado el deudor adecuadamente.

Esta postura es más eficaz en el orden administrativo, aunque algo más “insegura” jurídicamente, exigiendo una labor de control documental previo por el Tesorero, en especial de las notificaciones de deuda que en la práctica los operadores privados suelen hacer de “mala manera” en muchos casos.

Para la aplicación de esta postura es de vital importancia la ordenanza reguladora del servicio. Esta ordenanza debe de contener no solo la regulación del funcionamiento servicio sino también el régimen económico del mismo. La regulación de este régimen, no solo se debe ceñir a contener la cuantificación de las aportaciones de los usuarios por la recepción del servicio, **sino que debe contener disposiciones normativas que habiliten al concesionario no solo a recaudar, sino también a gestionar e inspeccionar dentro del ámbito de la gestión del servicio y en aras a minimizar el riesgo operacional intrínseco a la figura del contrato de concesión.**

La Dirección General de Tributos se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la legalidad de las Prestaciones Publico Patrimoniales no Tributarias. En la consulta V2240-22 de 26 de octubre 2022, en la que define todas las circunstancias que deben de concurrir para que se pueda considerar una PPP concluye con la siguiente afirmación:

“Ahora bien, a efectos de todo lo anterior, se entiende que una entidad (ya sea pública o privada) presta el servicio público cuando tal prestación se realiza de forma real y efectiva por la misma, siendo dicha entidad quien asume el riesgo de la actividad y quien se relaciona con los usuarios, tanto para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de la contraprestación que estos satisfacen, como para cualquier asunto relativo al propio servicio”.

Como hemos sostenido a lo largo de toda la exposición este tipo de prestaciones están sometidos al principio de reserva de ley, y por ello debe existir una disposición normativa que habilite al concesionario a recaudar, gestionar e inspeccionar en el ámbito de la gestión del servicio que presta, y la administración entrará en acción una vez comunicado el incumplimiento por el usuario, perdiendo este el derecho a un nuevo plazo en periodo voluntario.

Por último, hemos de indicar que la incorporación al ordenamiento jurídico español de esta figura de prestación patrimonial se produce en el seno de la aprobación de la LCSP, la cual transpone al ordenamiento jurídico español varias directivas europeas. Una de las grandes novedades que supone la aprobación de la LCSP es la transposición del principio de riesgo operacional en los contratos de concesión de obra y la creación del

contrato de concesión de servicio, con la consiguiente eliminación del contrato de gestión de servicio público. En este sentido, la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión, se caracteriza porque establece que para que exista tal contrato debe llevar aparejado un riesgo operacional, considerando 18, ya que *“La característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios, implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento”*. Por otro lado, el considerando 20 dice que un riesgo operacional debe derivarse de factores que escapan al control de las partes.

Cualquier interpretación que se haga de las PPPNT hay que hacerla teniendo en cuenta el marco normativo que da lugar la inclusión de las mismas en el ordenamiento jurídico, y en este sentido el concepto de riesgo operacional y todas las notas definitorias del mismo incluidos en la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión, son fundamentales para interpretar nuestro ordenamiento preexistente a las nuevas modificaciones.

Para concluir, se ha de indicar que la ordenanza reguladora del servicio tiene que contener disposiciones normativas que regulen el impago del usuario en aras a minimizar el riesgo operacional intrínseco al contrato de concesión. Si por el contrario, la ordenanza reguladora del servicio no contempla ningún aspecto del incumplimiento de las obligaciones económicas del usuario, con el fin de proteger los intereses del mismo, resultará aplicable que la postura negativa antes expuesta pues es más garantista para el usuario y sería de aplicación, requiriendo una liquidación en vía administrativa previa a la notificación de la providencia de apremio.

En los supuestos de PPP derivada de una gestión directa utilizando un contrato de prestación de servicios a la ciudadanía con cobro a usuarios, aquí no habría transmisión al gestor de riesgo operacional, y por tanto la Ordenanza reguladora de la PPP habrá de regular los aspectos de la misma, pero en todo caso previo al inicio del apremio, tendría que haber un acto de ratificación por un órgano administrativo de las liquidaciones emitidas por el gestor (postura negativa).

Por ello expuestas las posturas, cada Administración resolverá según su mejor criterio y algún día aclararán los tribunales la cuestión.

4.1.2. Cuotas urbanísticas y de mantenimiento.

Cuando las cuotas urbanísticas se exigen en un procedimiento de actuación urbanística por cooperación (reparcelación) o similar, estaríamos ante una prestación patrimonial pública no tributaria gestionada por el propio ayuntamiento y que no ofrecería especialidades en el procedimiento de apremio frente a otros derechos de naturaleza pública.

Ahora bien, fuera del sistema de colaboración en los sistemas de compensación o similares, este tipo de entidades urbanísticas se regulan por la normativa urbanística autonómica, y en virtud de un primitivismo normativo según nuestra jurisprudencia, de manera supletoria por el Reglamento de Gestión Urbanística, por ello el asunto es algo más complejo.

Históricamente la doctrina administrativa mayoritaria se había venido inclinando hacia la consideración de las cuotas urbanísticas como ingresos de derecho público no tributario que participando de muchas notas del tributo se adentraba en el campo de las exacciones parafiscales, [**Cholbi Cacha, Francisco A.; Gallego Lopez, Juan B. y Martín Cano, Rafael A., ver Bibliografía (1)**].

La mayor parte de la doctrina administrativa, más actual, superando la antigua discusión sobre la naturaleza jurídica de tales cuotas, ha venido a entender que tales cuotas son amparables en la categoría jurídica creada y desarrollada recientemente por la jurisprudencia de **prestaciones patrimoniales de carácter público toda vez que teniendo origen en el derecho público participan de la nota de coactividad en su exigibilidad**, [**Oviedo Creo, Marta ver Bibliografía (2)**]; basándose en que tales cuotas se sustentan en la legislación urbanística, que obviamente es Derecho Público, y se amparan en la definición de ingresos públicos no tributarios del artículo 2-1º del TRLRHL (“h.- demás prestaciones de Derecho Público”).

La interposición reglamentaria se produce tanto por el Reglamento de Gestión Urbanística y posibles normas autonómicas, como por medio del planeamiento municipal que tiene valor normativo y a mayor abundamiento por los Estatutos reguladores del actor urbanístico (Junta de Compensación, Agente, Entidades Urbanísticas de Conservación), pues tales Estatutos, aprobados por la Administración Local de tutela, tienen el trámite propio de producción regulado en la legislación urbanística y son auténticos reglamentos organizativos del ente actuante que se someten al régimen de publicidad formal propio de las normas reglamentarias administrativas.

Esta conclusión a nuestro juicio es la única viable a partir de la jurisprudencia constitucional más reciente.

Por un lado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de diciembre de 1995, en la que se analiza el concepto de “prestación patrimonial de carácter público”, identificándolo como toda prestación coactiva que se exige al ciudadano cuando éste pretende acceder a un servicio vital, obligatorio o al uso del dominio público, la que cambia la concepción de lo que pagan los usuarios, porque en estos casos se exige una reserva de ley. FJ 3:

“Es cierto que la Constitución se refiere en varios preceptos a los «tributos» y proclama que su establecimiento debe hacerse mediante ley (art. 133.1 C.E.); sin embargo no lo es menos que, desde la perspectiva constitucional, como tendremos ocasión de reiterar, el legislador puede alterar el alcance de las figuras que hoy integran esta categoría -impuestos, tasas y contribuciones especiales-, y puede crear nuevos ingresos de Derecho público. Por otra parte, la aplicación de un criterio de interpretación sistemático tendente a evitar la redundancia del constituyente, lleva necesariamente a no considerar como sinónimas la expresión «tributos» del art. 133.1 C.E. y la más genérica de «prestaciones patrimoniales de carácter público» del art. 31.3 C.E.”.

Mas precisa si cabe es la STC de 28/10/97 que literalmente manifiesta, en su FJ 15:

“Estamos ante una «prestación patrimonial de carácter público» cuando existe una «imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla» (fundamento jurídico 3.º STC 185/1995). Siempre que, al mismo tiempo -debemos precisar aquí-, como se desprende de la propia expresión constitucional (prestaciones «de carácter público», dice el art. 31.3 C.E.), la prestación, con independencia de la condición pública o privada de quien la percibe, tenga una inequívoca finalidad de interés público”.

Ya definitiva resulta la Disposición Adicional Primera de la Ley General Tributaria modificada con ocasión de la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público, que por su relevancia transcribimos y anotamos:

“Disposición adicional primera Prestaciones patrimoniales de carácter público

1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.

2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.

Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el

apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley.

Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exijidas coactivamente respondan a fines de interés general.”

En particular (observemos que la lista no es cerrada), se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.”

Sentada pues la naturaleza jurídica del objeto, vamos a ver la naturaleza jurídica subjetiva de los agentes, que la legislación urbanística, sin ser administraciones típicas, convoca al proceso de urbanización del suelo y mantenimiento de lo urbanizado.

Las Juntas y Entidades Urbanísticas de Conservación a tenor del artículo 24 del Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/78) son entidades urbanísticas colaboradoras; y a tenor del artículo 26 de dicho texto:

“Artículo 26

1. Las Entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden de la Administración urbanística actuante.

2. La personalidad jurídica de las Entidades urbanísticas colaboradoras se entenderá adquirida a partir del momento de su inscripción en el correspondiente Registro.”

¿Son entonces Administración Pública a los efectos del artículo 2 de la Ley de régimen Jurídico del Sector Público?

A nuestro juicio y aunque chocante SI, por cuanto que:

a. **Tienen carácter administrativo** cuando actúan para fines urbanísticos legalmente otorgados (urbanización o mantenimiento de esta) y **dependen** de una Administración territorial, el municipio.

b. Tienen personalidad jurídica desde su inscripción en el registro de entidades urbanísticas.

Por tanto los actos de liquidación y derrama de cuotas adoptados exclusivamente al fin de urbanizar o mantener lo urbanizado, son actos administrativos en base a una delegación de origen normativo urbanístico y los impagos de las cuotas están protegidos por facultades de auto ejecución en vía de apremio a realizar por la Administración Territorial competente, véase lo que afirman los artículos 65 y 70 del Reglamento de Gestión Urbanística y 181-2º del mismo texto; esta naturaleza y privilegio previsto en la normativa estatal supletoria, se ha recogido con pequeños matices en todas las leyes urbanísticas emitidas por las Comunidades Autónomas.

La precedente conclusión se refuerza si cabe porque estos actos administrativos son tales, aunque no pongan fin por sí mismos a la vía administrativa, pues son recurribles “en alzada” ante la Administración Pública actuante o de tutela de la actividad de la entidad urbanística colaboradora (normalmente municipio), esto es los actos de liquidación de cuotas por tales entidades urbanísticas pondrán fin a la vía administrativa si no fueren recurridos en tiempo y forma ante la Administración actuante o bien si fueran recurridos en alzada cuando sean ratificados por la resolución del recurso que dicte la Administración de tutela.

Por tanto, sin perjuicio de las peculiaridades que luego veremos, especialmente en la fijación del “quantum” a apremiar, estas entidades podrán requerir al Tesorero/a de la Administración territorial actuante a incoar el procedimiento de apremio por impago de cuotas, eso sí acreditando en todo caso la corrección del procedimiento liquidador, del procedimiento de notificación y de garantías de los supuestos deudores (que se sujetara a las previsiones básicas de la normativa de procedimiento administrativo en formas de notificación, publicidad edictal en Boletines Oficiales etc.) y probando que el acto ha puesto fin a la vía administrativa por alguna de las causas contempladas en el anterior párrafo.

Ahora bien, el importe tutelado será SÓLO (con acento, la RAE lo admite), aquel importe que corresponda legalmente y considerado con carácter restrictivo y exhaustivo al alcance del deber de urbanización o conservación previsto en la legislación urbanística, **sin que nos puedan colar servicios auxiliares gestionados por las entidades colaboradoras** tales como vigilancia, ornato, publicidad, eventos etc. conceptos cuyo cobro y reparto a los propietarios tendrá naturaleza privada, no de derecho público, y se tendrán que oponer en los tribunales ordinarios, sin privilegio de apremio administrativo.

En este sentido, hay que recordar que el Supremo ha mantenido que las cuotas de urbanización de una Junta de Compensación sólo pueden ser exigidas en vía administrativa, y apremio, no como reclamación civil, STS 26/2015 Sala 1ª Civil; en cuanto a la naturaleza administrativa de las entidades citar STS Sala 4ª de 1-12-1980 y 29-11-87.

4.2. ¿Cómo cuantificamos el importe del derecho base o principal del procedimiento ejecutivo?

4.2.1. Supuestos de PPP gestionados por entes de derecho privado.

Aquí la respuesta es fácil en los propios términos de la Ordenanza Municipal reguladora de la PPP, y validada, en su caso según postura I negativa, por el acto de liquidación residual o complementario del órgano municipal gestor en caso de impago.

Se advierte que, si no hay Ordenanza reguladora, aunque el órgano municipal gestor diga misa, **no** habrá providencia de apremio, pues se incumpliría el artículo 20-6 TRLHL a falta de interposición reglamentaria preceptiva, y habría causa clara de impugnación del apremio a los efectos de la Ley General Tributaria (artículo 167-3-a) pues la deuda estaría extinguida por falta de nacimiento reglamentario.

4.2.2. Cuotas urbanísticas y de mantenimiento. Problemática del IVA y de los denominados costes financieros.

Aquí, surgen básicamente varias cuestiones problemáticas:

a. ¿Cuáles son legalmente las obligaciones y por ende los gastos repercutibles por urbanización o conservación?

b. ¿Quién o como se controla la corrección de los gastos incluidos en reparto por cuotas?, ¿se necesita validación administrativa de la Administración actuante de los requerimientos de pago? ¿Quién y cómo acredita mediante certificación responsable los impagos, la notificación correcta y el incumplimiento de plazo? ¿Qué ocurre con los deudores que no reciben las liquidaciones y sus notificaciones?

c. ¿Qué pasa con los gastos llamados auxiliares?

d. ¿Qué pasa con recargos o intereses superiores a los ordinarios en fase tributaria, incluidos en los Estatutos de la Entidad y repercutidos por la entidad en las peticiones de incoación del apremio? ¿Qué costes financieros son admisibles dentro de las cuotas?

Pasaremos a desarrollar esta problemática, punto por punto, así:

a. ¿Cuáles son legalmente las obligaciones y por ende los gastos repercutibles por urbanización o conservación?

Está asentado el criterio en la doctrina tributaria de que la ejecución de urbanización y operaciones de conservación de esta suponen el ejercicio de una actividad de naturaleza empresarial (cualquiera sea el agente urbanizador) que convierte a quien la ejerce en sujeto pasivo del IVA (ver entre muchas Consulta Vinculante Dirección General de Tributos V1802-2010).

Por tanto una vez determinado el quantum a repercutir en las derramas de las cuotas de urbanización o conservación, la entidad urbanística colaboradora o el propio ente local (sistema de cooperación) ha de repercutir a tipo general vigente al devengo el IVA, que de este modo se integra indisolublemente en la deuda surgida para el propietario de suelos; obviamente el ente gestor asumirá las obligaciones de liquidación ante la Agencia estatal y en su caso deducirá los IVAS soportados en su actividad pero esto es una obligación independiente de la que tendrá el propietario de suelo de pagar la cuota incrementada con el IVA.

Por ello, impagadas las cuotas y el IVA repercutido, esta deuda indisoluble sin excepción pasaría a la fase de apremio, sirviendo el importe de la deuda conjunta como base para el cálculo de los recargos del periodo ejecutivo y los intereses moratorios que reglamentariamente procedan, aun cuando uno y otro concepto tienen fundamento jurídico distinto disuasorio en el recargo y reparativo en el caso de intereses.

Por tanto, una vez determinado el quantum de la cuota con el contenido que más adelante veremos y discutiremos, se repercutirá el IVA, y en caso de anulación total o parcial de las cuotas el IVA habrá de ser objeto de regularización en la forma prevista en la Ley del IVA 37/92, de 28 de diciembre y su desarrollo reglamentario, siendo que liquidación y regularizaciones en su caso están sujetos al régimen general de facturación exigible en dicho impuesto estatal.

Tratado el problema del IVA surge la duda sobre cuáles son los conceptos a incluir en la determinación de las cuotas, en este sentido dada la dispersión competencial territorial de la normativa urbanística autonómica, hay que señalar como en el nivel estatal el R.D. legislativo 7/2015 de 30 de octubre Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana y el venerable Reglamento de Gestión Urbanística estatal establece unos mínimos del contenido de las cargas de urbanización y conservación, que son matizados y ampliados en las distintas legislaciones autonómicas.

No es objeto de este modesto artículo entrar en el detalle de los gastos liquidables o exigibles en las cuotas, más propia de trabajos de doctrina urbanística, y que quedan fuera de la competencia de los Tesorero/as locales a la hora de ejecutar apremios, si bien

vamos a hacer incidencia en unos puntos problemáticos derivados de la experiencia práctica, tales son:

1. Gastos auxiliares no de urbanización (publicidad, difusión, seguridad, eventos, ornato superior al previsto en proyecto urbanizador etc.).

Más arriba se dijo y ahora se mantiene, que el alcance de los gastos de urbanización será el estrictamente fijado en la normativa urbanística, no pudiéndose ampliar a otros gastos auxiliares voluntarios la naturaleza de cuota, sino que estos se moverán en el campo de las obligaciones civiles. También resaltar como algunas legislaciones autonómicas han incluido entre los costes de urbanización repercutibles a los propietarios unos evanescentes gastos de gestión del proceso de urbanización y o conservación que con ciertos límites cuantitativos podrían amparar alguno de estos gastos auxiliares o atípicos.

Ahora bien, ¿qué facultad revisora de estos gastos, tendrá el Tesorero/a compelido a expedir providencias de apremio por el impago de cuotas?: en principio ninguna pues como vimos estamos ante un acto administrativo de liquidación emitido por la entidad colaboradora, que goza de presunción de legalidad y cuya tutela y control no compete a la Tesorería sino en todo caso a la administración urbanística tutelar o actuante que aunque sea el propio ayuntamiento, será función propia de las atribuciones de otros órganos municipales distintos de la Tesorería (Alcaldía, Junta de Gobierno, Concejalía Delegada de Urbanismo etc.).

No obstante, esa providencia de apremio seguramente será impugnada en muchos casos en reposición ante la Tesorería alegándose por el deudor, la no exigibilidad parcial de la deuda apremiada y aquí ya si tendremos que realizar un análisis de legalidad, pues nuestras atribuciones ejecutivas sólo llegan a la frontera de los ingresos de derecho público.

En este supuesto en principio no estaríamos ante una de las causas tasadas de impugnación del apremio del artículo 167-3º de la Ley General Tributaria, pues en ningún caso podría alegarse fundadamente extinción total de la deuda, con lo cual el primer impulso sería denegar el recurso contra la providencia de apremio, pero el mínimo de prudencia aconseja alguna cautela suplementaria, así:

A. Si el acto de la entidad colaboradora ha devenido firme en vía administrativa por falta de impugnación ante la Administración Urbanística actuante o por desestimación de la alzada en su caso, procedería continuar el apremio y desestimar el recurso frente a providencia; ello independientemente de que el interesado propietario pueda actuar en vía contencioso administrativa frente al acto de liquidación o de la administración

urbanística, caso que no supondría suspensión del apremio en automático, salvo que se garantice la deuda apremiada en modo admitido en derecho.

B. Si el acto de la entidad colaboradora ha sido recurrido en alzada ante la administración urbanística de tutela, y este pende de resolución, para evitar situaciones de difícil reparación, una elemental cautela consistiría en esperar a tal resolución para expedir la providencia de apremio, ello pues tal y como se desprende de la STS 1421/2020 (Sala contencioso sección 2ª) de 28 de mayo (ECLI:ES:TS:2020:1421) que interpreta:

“1) La Administración, cuando pende ante ella un recurso o impugnación administrativa, potestativo u obligatorio, no puede dictar providencia de apremio sin resolver antes ese recurso de forma expresa, como es su deber, pues el silencio administrativo no es sino una mera ficción de acto a efectos de abrir frente a esa omisión las vías impugnatorias pertinentes en cada caso.

2) Además, no puede descartarse a priori la posibilidad de que, examinado tal recurso, que conlleva per se una pretensión de anulación del acto, fuera atendible lo que él se pide. De esa suerte, la Administración no puede ser premiada o favorecida cuando no contesta tempestivamente las reclamaciones o recursos, toda vez que la ejecutividad no es un valor absoluto, y uno de sus elementos de relativización es la existencia de acciones impugnatorias de las que la Administración no puede desentenderse.”

En esos casos, dada la elevada cuantía ordinaria de las cuotas y la movilidad propia de las titularidades del suelo en proceso de urbanización, debiéramos los Tesoreros adoptar para garantizar la deuda que pueda ser objeto de apremio, si el acto de liquidación se confirma en la resolución del recurso, alguna de las medidas cautelares de aseguramiento de la deuda previstas en el artículo 81 de la Ley General Tributaria (en especial embargo preventivo de bienes y derechos), medidas estas cuyo alcance inicial no puede superar 12 meses (6 iniciales + 6 con acto motivado de prorroga), quedando siempre al particular la posibilidad de garantizar la deuda (aval o forma admitida).

La sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana nº 8274/2009 de 13 de noviembre de 2009 (ECLI:ES:TSJCV:2009:8274), apegada a su legislación autonómica, extrema la cautela para el caso de **Agente Urbanizador**, si bien su criterio no ha sido seguido por posteriores pronunciamientos judiciales tanto del mismo tribunal, como de otros distintos para aplicarlo a otros entes como Juntas de Compensación y Entidades de Conservación, y ello porque el Agente Urbanizador (regulado en la legislación urbanística valenciana y algunas otras) no está recogido (por razones temporales y conceptuales al no participar de la naturaleza asociativa de propietarios, sino elegido como agente único tras una

licitación) en el listado de entidades urbanísticas colaboradoras del artículo 24 del Reglamento de Gestión Urbanística, tal sentencia dice:

“Es decir, cuando la cuota se impaga haciendo el propietario caso omiso de las cartas que a tal efecto le gira el urbanizador, no se abre directamente el procedimiento de apremio, ni muchísimo menos.

Ante esta situación, que no puede calificarse aun de impago, (no se generan intereses), según nos dice el precepto, el urbanizador ha de recurrir a la administración, que debe dictar resolución que autorice su cobro inmediato, que por supuesto, debe estar motivada y debe notificarse en legal forma, evidentemente, al sujeto pasivo, con expresión de recursos, en la medida en que, la resolución que autoriza ese cobro, le afecta inmediatamente pues, es quien ha de pagar. La notificación ha de hacerse con los requisitos que son inexcusables y entre ellos, la expresión de los recursos.

Solo tras esa resolución, puede requerirse de pago, por el urbanizador, en vía voluntaria, y el impago de la liquidación determina el apremio.

Es decir el apremio queda casualizado, no solo por impago en vía voluntaria abierta por el urbanizador, sino por la notificación de la resolución de la administración que, autoriza al urbanizador, al cobro de la liquidación.

En el supuesto de autos, no se ha hecho sí, y evidentemente la vía de apremio hay que anularla porque está mal abierta”.

Por tanto, nuestra opinión es la siguiente:

a. Supuestos de operadores urbanísticos, no recogidos como entidades urbanísticas de colaboración en el artículo 24 RGU, ejemplo Agentes de Urbanización, estos no tendrán naturaleza de administración y sus actos de liquidación por cautela y garantía, requieren ratificación de la Administración urbanística actuante para su exigibilidad en vía voluntaria, y obviamente el impago de la liquidación ratificada podrá suponer la exigencia en apremio posteriormente.

b. Supuestos de entidades urbanísticas típicas (de base asociativa de propietarios) del artículo 24 RGU:

“2. Son Entidades urbanísticas colaboradoras:

a) Las Juntas de Compensación.

b) Las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación.

c) Las Entidades de conservación.”

Estas entidades a los efectos antes citados tienen naturaleza administrativa y son dependientes de una Administración municipal, por tanto pueden emitir actos

administrativos de liquidación en fase voluntaria, sin necesidad de ratificación de la Administración actuante; aunque tales actos si serán impugnables en alzada ante dicha Administración actuante, si bien esas impugnaciones siguiendo la doctrina general administrativa no suspenden en automático su ejecución, sino que la suspensión exigirá o bien garantía suficiente o como dijimos especial cautela para garantizar que no se produzcan daños de difícil o imposible reparación ya con su ejecución forzosa inmediata, ya con la suspensión temporal de aquella.

2. Repercusión de costes de gestión en especial de naturaleza financiera.

Obviamente el volumen de las operaciones urbanísticas, en muchos casos obligará a la contratación por la entidad urbanística de endeudamiento ya sea de tesorería, ya de largo plazo, o a la contratación de productos de endeudamiento financiero (leasing) u operativo (renting), cabrá la duda de si los costes financieros derivados de tales operaciones se pueden incluir o no en el quantum de las cuotas a repercutir a propietarios.

En este caso idénticas conclusiones hemos de dar que las citadas en el anterior apartado 1, el control no será por la Tesorería, sino por la administración urbanística tutelar y nos remitimos a todo lo dicho anteriormente; si bien podrían entenderse incluidos en los costes de gestión repercutibles dentro de los límites que a tal fin fije la legislación urbanística autonómica.

3. Exigencia de recargos moratorios o intereses distintos a los legales de demora previstos para el caso de impago en los Estatutos de las entidades urbanísticas colaboradoras.

Es frecuente en la práctica que tales Estatutos de Juntas de Compensación y entidades de conservación, tiene bemoles aprobados por el Ayuntamiento, prevean para el caso de impago en fase voluntaria y antes de apremiar, unos recargos de castigo (ejemplo 5%) o un sobre tipo de intereses respecto del porcentaje fijado para de los legales de demora.

¿Son apremiables tales recargos o extratipos? ¿Hemos de respetar en la Tesorería esa situación pues deriva de un acto propio general y normativo aprobado por el propio Ayuntamiento o administración urbanística? ¿Si no son apremiables estos extratipos y recargos que eficacia jurídica tienen al derivarse de la regulación administrativa de la Entidad?

Aquí a nuestro juicio, no podemos en la Tesorería estar vinculados por actos administrativos propios, si ello va en contra de ley, toda vez que estos extratipos en ningún

caso pueden entenderse incluidos en los costes de gestión de la entidad colaboradora, sino que tendrán efecto ya disuasorio ya reparativo, pero no integran su actuación típica, por muy amplio que sea el concepto de gestión previsto en la legislación urbanística.

Y no serán apremiables por cuanto el artículo 10 TRLRHL citado al principio de este trabajo señala que:

“En la exacción de los tributos locales y de los restantes ingresos de derecho público de las entidades locales, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado.”

Por tanto, nuestras facultades de auto ejecución atribuidas a la Tesorería tienen un límite con rango de ley formal, y tales recargos y extratipos en caso alguno, por mucho que nos insistan, deberían formar parte de la deuda apremiada.

La entidad colaboradora, en cuanto administrativa, pero de base asociativa, podrá hacer uso frente al propietario moroso, de las previsiones de su estatuto fundacional, pero en el marco de las obligaciones civiles y ante la jurisdicción ordinaria, pero no correspondiendo esta supuesta deuda a procesos de urbanización o conservación estrictamente, no gozan ni directa ni indirectamente de la protección del apremio administrativo.

4.3. ¿Requisitos formales para iniciar el procedimiento de apremio?

4.3.1. Supuestos de PPP gestionados por entes de derecho privado, concesionarios o por gestión indirecta.

Postura I negativa: El concesionario o gestor elevará con prueba documental los datos de impago al órgano municipal gestor del dominio o servicio, el cual previa comprobación de ajuste a Ordenanza de las cuantías reclamadas elevará propuesta a un órgano municipal (Alcalde o Delegado) con facultades de liquidación que notificará a los deudores una liquidación con todos los contenidos típicos de esta, recursos y plazo de pago en voluntaria; incumplido el plazo voluntario, se tramitará un apremio como para cualquier otro ingreso municipal.

Si se admitiera la postura II positiva el Tesorero/a comprobará la adecuación a Ordenanza y la corrección del procedimiento y notificaciones en fase voluntaria, expidiendo la providencia de apremio.

4.3.2. Cuotas urbanísticas y de mantenimiento.

En el caso de Agentes de Urbanización o similares, previa prueba de su derecho, estos elevarán a la Administración urbanística actuante propuestas de liquidación, que se habrán de ratificar como acto administrativo propio por ésta última, con todas las garantías formales, procesales y de notificación de un acto administrativo típico.

En el supuesto de entidades urbanísticas colaboradoras típicas de base asociativa el órgano certificante del ente urbanístico colaborador (ej. Secretario de la Junta de compensación) emitirá **bajo su personal responsabilidad un certificado, con el visto bueno del Presidente de la entidad urbanística, que acredite al menos lo siguiente:**

- a. Actos de aprobación de las derramas por los órganos del ente urbanístico.
- b. Cuantificación del porcentaje aplicable al deudor propietario y cuantificación de la deuda, separando en su caso los costes de urbanización y los recargos especiales o extratipos de intereses aplicados.
- c. Periodos de liquidación.
- d. Fecha fin plazo pago voluntario.
- e. Actos de notificación con prueba documental de la misma o en su defecto publicación en sede electrónica del BOE tablón edictal único. (En caso de defectos sustanciales no procederá apremio hasta su subsanación).
- f. Identificación y NIF del deudor y finca afectada.
- g. Titular actual de la finca si se han producido transmisiones desde la fecha de devengo, a efectos de valorar la posible transmisión de cargas urbanísticas por aplicación de normativa hipotecaria y urbanística.
- h. Si consta, la posible existencia de interposición de recurso de alzada frente a la liquidación de cuota.

4.4. ¿Cómo se reparten los resultados reales del cobro total o parcial que se pueda producir en el procedimiento de apremio? ¿Soportará costes por la gestión recaudatoria el ente gestor del ingreso exaccionado?

Veamos los conceptos:

a. Principal de la deuda incluido IVA: A favor del ente urbanístico colaborador.

b. Costas en el procedimiento de apremio: A favor del Ayuntamiento

c. Intereses de demora al tipo previsto en las leyes de presupuestos desde el fin del plazo voluntario, hasta el momento del cobro, dada su función reparativa o compensatoria de daños patrimoniales, a favor del ente urbanístico colaborador.

d. Recargo de apremio; es un derecho de naturaleza disuasoria no compensatoria, que solo se produce en el procedimiento de apremio y en favor del ente administrativo de carácter territorial titular de tal potestad administrativa, corresponde pues al ente local.

Es posible, a nuestro juicio, la fijación en Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de una tasa por prestación de servicios recaudatorios en favor de terceros, previa elaboración como en cualquier otra tasa de estudio económico financiero y siempre que no se supere el coste del servicio conjunto con la recaudación previsible.

En este caso, lo normal sería para no provocar enriquecimientos injustos y perjuicios al ente urbanístico colaborador que en definitiva actúa en aras de un interés público urbanístico tutelable, establecer al menos lo siguiente

a. La tasa se devenga con la petición de inicio de procedimiento de apremio y se puede regular la exigibilidad de liquidación provisional (total o parcial) a cuenta en el momento de solicitud.

b. Si en el procedimiento de apremio, se produce recaudación definitiva de recargos del procedimiento ejecutivo (5, 10 o 20 %) y el importe de lo así recaudado supera el resultado de aplicar el tipo de la tasa previsto en Ordenanza, se entenderá tasa cero por bonificación.

Si el recaudado por recargos es inferior al importe de la tasa, se entenderá bonificado el importe así recaudado exigiéndose por liquidación el pago de la diferencia al ente urbanístico.

c. Si no hubiere recaudación en el procedimiento de apremio, ya por insolvencia o cierre del procedimiento por cualquier otra causa, se exigirá al ente gestor el importe de la tasa mediante liquidación definitiva, regularizando en su caso lo liquidado provisionalmente.

BIBLIOGRAFÍA

- (1) CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio: “Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (aspectos jurídicos y económicos)”, El Consultor de Ayuntamientos y Juzgados, 2004; GALLEGO LÓPEZ, Juan Benito: *Crónica tributaria*, 127/2008”; MARTIN CANO, Rafael Antonio: *Revista CEMCI*, nº 9 octubre-diciembre 2010.
- (2) OVIEDO CREO, Marta: “La gestión de cuotas de urbanización en el sistema de cooperación”; *El Consultor/La Ley*, marzo 2013.
- (3) MOZO AMO, Jesús: “La financiación de los servicios locales por los usuarios. Las prestaciones patrimoniales de carácter público: tasas, precios públicos y tarifas. Las prestaciones públicas patrimoniales de carácter no tributario y los precios privados.”; *Revista de Estudios Locales COSITAL*, nº 263- mayo 2023.

Tal es nuestra visión de estos aspectos, que no suponen en caso alguno compromiso de posición del municipio donde prestamos nuestros servicios profesionales, sino que constituyen un desarrollo meramente doctrinal sujeto a debate y a cualquier otro mejor criterio.

LA INSEGURIDAD JURÍDICA PUESTA AL SERVICIO DE LAS CORPORACIONES LOCALES A LA HORA DE TRAMITAR LAS ORDENANZAS

Francisco ROMERO ALCÁNTARA
Exletrado del Ayuntamiento de Málaga

SUMARIO:

1. PREÁMBULO.
2. SOBRE LA FORMA DE EJECUTAR UN REQUERIMIENTO DE ANULACIÓN, SOBRE LA FALTA DE ADECUACIÓN DE LA FORMALIDAD DE LA AUDIENCIA EN LA TRAMITACIÓN DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL, Y SOBRE LA INCONSISTENCIA DE UN PLAZO DE “VACATIO” PARA QUE PUEDA ENTRAR EN VIGOR UNA ORDENANZA
 - 1º. Sobre la forma de ejecutar un requerimiento de anulación por parte de la Administración del Estado, o, en su caso, de la Comunidad Autónoma
 - 2º. Sobre la falta de adecuación de la formalidad de la audiencia en la tramitación de una disposición general
 - 3º. Sobre la inconsistencia de un plazo de “vacatio” para que pueda entrar en vigor una ordenanza
3. SOBRE LA EXIGENCIA DE LA CONSULTA PREVIA EN LA TRAMITACIÓN DE LAS ORDENANZAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES
4. CONCLUSIONES

1. PREÁMBULO.

El poder normativo de las entidades territoriales locales, como son los municipios, las provincias y las islas, es inherente a la autonomía local garantizada por la Constitución, sin embargo, a pesar de su importancia, la regulación de su ejercicio es excesivamente exigua. Como decía Pedro Aparicio (Alcalde de Málaga 1979-1995), al ser el municipio la terminal sensible del Estado, resulta lógico que a medida que el ordenamiento se vaya acercando a dicha “estación términi” se vaya haciendo más disperso, pues los poderes públicos no suelen ocuparse especialmente del ámbito municipal, a pesar de que sea el más cercano al ciudadano. Ni siquiera fueron adoptados todos los reglamentos ejecutivos que precedieron a la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), a sus propias determinaciones, a pesar del mandato contemplado en su Disposición Final 1ª.

En este contexto, cuando el art. 49 de la LRBRL se refiere a la tramitación de las ordenanzas, que deberá hacerse extensible también a los reglamentos, aunque el referido precepto no los mencione, sienta unas reglas mínimas que deben ser cumplidas por todas las Administraciones Locales, dada su naturaleza de legislación básica, por lo que debemos entender que se desplaza su desarrollo al dictado de las correspondientes normas reglamentarias. En este aspecto, ni el Texto Refundido (RDLeg. 781/1986) y ni tampoco el R.O.F. (RD 2568/1986) nos ofrecen respuesta alguna, por lo que dicha insuficiencia debe ser cubierta por las decisiones que a tal respecto dicten los tribunales o los testimonios de una prolífica doctrina científica.

Esta es la causa principal del presente comentario, en donde analizamos algunas de las interrogantes que suelen plantear los operadores del derecho, para el caso, los funcionarios de las Corporaciones Locales, a la hora de tramitar los procedimientos de aprobación, ya sea de las ordenanzas o los reglamentos, que deban tramitarse por la vía del referido art. 49, ya que las ordenanzas fiscales, o, en su caso, los presupuestos, tienen sus propias normas, que son las que se reflejan en la LHL (hoy RDLeg. 2/2004).

Nuestro análisis se centra en tres cuestiones, que consideramos de máxima actualidad, como son las relacionadas con la forma de ejecutar los requerimientos de anulación de tales disposiciones por parte de la Administración del Estado o, en su caso, por la respectiva Comunidad Autónoma; con el significado del trámite de audiencia al que deben someterse las disposiciones tramitadas por la vía del citado art. 49 de la LRBRL; y con la problemática generada por la entrada en vigor de tales disposiciones, al exigirse un plazo de “vacatio” de quince días, a diferencia de lo que sucede con las ordenanzas fiscales, en cuyo caso, entran en vigor una vez publicadas en el diario oficial correspondiente, tras ser aprobadas definitivamente. A ello, debemos sumar la incidencia que supone en la tramitación de las citadas disposiciones los preceptos que introduce la LPAC (Título VI) sobre los procedimientos de elaboración de las mismas.

Advertimos que las cuestiones que analizamos no son las únicas, pues también podríamos haber tratado otras tantas cuestiones, como la de la problemática suscitada con la legitimación a fin de comparecer en el trámite de exposición pública, o la relacionada con el cómputo de los plazos cuando los anuncios de exposición pública no son coincidentes, o con la forma de llevar a cabo el ajuste de los actos de aplicación al tener que adecuarse los mismos a los términos de una sentencia anulatoria, o la del arduo problema de la retroactividad de las ordenanzas, o, incluso, la de la posibilidad de imponer sanciones a través de una ordenanza, etc.

Tratemos, por tanto, de los interrogantes a los que nos hemos referido anteriormente.

2. SOBRE LA FORMA DE EJECUTAR UN REQUERIMIENTO DE ANULACIÓN, SOBRE LA FALTA DE ADECUACIÓN DE LA FORMALIDAD DE LA AUDIENCIA EN LA TRAMITACIÓN DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL, Y SOBRE LA INCONSISTENCIA DE UN PLAZO DE “VACATIO” PARA QUE PUEDA ENTRAR EN VIGOR UNA ORDENANZA

1º. Sobre la forma de ejecutar un requerimiento de anulación por parte de la Administración del Estado, o, en su caso, de la Comunidad Autónoma

En cuanto a esta cuestión que se nos plantea, referente al requerimiento de anulación contemplado en el art. 65.1 de la LRBRL, la problemática consiste en responder al siguiente interrogante: ¿deberá llevarse a cabo la ejecución de un acto o de una disposición general mediante la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio, conforme al art. 106 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) o podrá realizarse sin tener que proceder al ejercicio de la citada potestad?

En relación a este interrogante, debemos destacar el exiguo plazo de un mes que se confiere a la entidad local por parte del citado art. 65.2 de la LRBRL para que lleve a cabo la anulación del acto, o en su caso, de la disposición general, cuando el artículo 106 de la LPAC atribuye el plazo de seis meses para poder revisarlo de oficio. Está fuera de toda duda que en el plazo de un mes no se puede ejecutar la revisión de tales actuaciones, debido a los trámites que deben practicarse, entre los que se encuentra el preceptivo dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la respectiva Comunidad Autónoma, en cuyo caso, dice la Ley Orgánica 3/1980, con referencia al Consejo de Estado, que, con carácter general, se emitirá aquel en el plazo de dos meses.

Por tanto, consideramos que el requerimiento de anulación ya sea por parte del Estado, o, en su caso, por la respectiva Comunidad Autónoma, en el contexto en que se realiza, debe concebirse de forma semejante al que se prevé en el art. 44 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al decir que: “En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No

obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.”

La citada interpretación se ajusta a las exigencias temporales del citado art. 65.2 y es adecuada al espíritu y finalidad de la norma, como así lo exige el art. 3 del Código Civil.

Existen pronunciamientos judiciales que avalan la citada postura, concretamente, en la STS, de 20 de octubre de 2005, se viene a decir que el procedimiento administrativo contemplado en el citado precepto viene a representar un modo de recurso de reposición previo a la vía contencioso-administrativa, siempre que la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas actúen en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de denunciar la infracción del ordenamiento jurídico que ha sido cometida por la entidad local. En semejantes términos se pronuncia el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (dictamen 12/2008, de 15 de octubre), o, el Consejo Consultivo de Andalucía (dictamen 123/2017, de 8 de marzo), habiendo declarado este último que: “Estos requerimientos, cuyo cauce procedimental no ha sido especificado por el legislador, dejan a salvo el procedimiento de revisión de oficio del artículo 102 de la Ley 30/1992 (hoy art. 106 de la Ley 39/2015), que igualmente persigue la declaración de nulidad, siendo patente la diferencia entre plazos para su ejercicio o para entender desestimado el requerimiento. (...)”.

Así pues, e nuestra opinión, en caso de que la entidad local secundase el requerimiento y procediera a la anulación de un acto o disposición general, éste deberá llevarse a cabo en el plazo máximo de un mes, conforme al art. 65.1 de la LRBRL, a contar desde la fecha en que se produjo la intimación por parte de cualquiera de las citadas Administraciones, no siendo necesario, por tanto, la incoación de un procedimiento de revisión de oficio para dejar sin efecto el acto o disposición en cuestión.

2º. Sobre la falta de adecuación de la formalidad de la audiencia en la tramitación de una disposición general

En este caso, la cuestión consiste en responder a la pregunta sobre si la exposición pública a la que debe someterse una ordenanza, una vez aprobada inicialmente, requiere el cumplimiento de los dos requisitos exigidos por el citado art. 49 de la LRBRL, en cuanto a la observancia de los trámites de información pública y el de audiencia a los interesados, o, basta tan solo con la aplicación del primero.

Nos sorprende, en primer lugar, que tanto en el caso de las ordenanzas fiscales como en el de los presupuestos locales se suprimiera la exigencia del citado trámite de audiencia, bastando, por tanto, con la observancia del trámite de información pública, conforme al art. 17.2 del RDLeg. 2/2004 (LHL), en referencia a las ordenanzas locales, o, art. 169.1, si se trata de los presupuestos de las citadas entidades, y, que, sin embargo, se mantuviera el referido trámite de audiencia en el caso de las ordenanzas o reglamentos tramitados por la vía del citado art. 49. Se trata de una exigencia excesivamente rigorista, por no decir desproporcionada, salvo que los citados “interesados” tuviesen una legitimidad específica con relación a las determinaciones de la propia ordenanza.

Si analizamos esta cuestión desde un punto de vista formal, llevarla a cabo obligaría a la entidad local no solo a publicar el anuncio de información pública en el diario oficial correspondiente, sino también a notificar a cada uno de los vecinos del término municipal. Como ello no sería posible, el término de “interesados” debería interpretarse en sus propios términos, que son los del art. 4 de la Ley 39/2015 (LPAC), en el sentido de que tan solo lo serían aquellas personas que estuvieran concernidas específicamente por lo que se dice en la ordenanza, o, en su caso, aquellas entidades afectadas por la misma, pues, de otra forma, no sería de recibo tener que conferir dicho trámite a la totalidad de los residentes.

Se debe añadir que la necesidad de la notificación personal solventando el trámite de audiencia durante el curso del procedimiento de elaboración de la ordenanza no es defendida por la jurisprudencia, toda vez que al tratarse de una disposición general los interesados representan a toda la colectividad afectada por su ámbito de aplicación, de

aquí que se sostenga que basta con la observancia del trámite de la información pública para cumplimentar las exigencias del referido art. 49.

No obstante, existen pronunciamientos judiciales por los cuales se considera viable la concesión del citado trámite de audiencia cuando existan en el procedimiento personas específicamente concernidas por lo que se diga en la disposición. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de junio de 1994, ya señalaba que: “la expresión “audiencia de los interesados”, obliga no sólo a la normal publicación oficial del acuerdo de apertura del trámite de información pública, sino también a efectuar una notificación individual (art. 194 del ROF) en todos aquellos casos en que existan afectados o interesados que estén claramente determinados y resulten conocidos por la Administración, para que puedan defender sus derechos e intereses legítimos. No pudiendo ser tales, una categoría completa de personas (todos los contribuyentes inscritos en el padrón del Impuesto sobre Actividades Económicas, por ejemplo).” En el mismo sentido, podemos citar la Sentencia 1066/2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la CCAA de Valencia, en donde se analiza la presente problemática, pues ante las alegaciones de la entidad local en el proceso judicial pretendiendo considerar implícito el citado trámite de audiencia en el de información pública, se declara que: “La postura jurídica que mantiene el Ayuntamiento no casa con el texto normativo aplicable: «b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias» (artículo 49 de la Ley de Bases de Régimen Local)», afirmando el órgano judicial que «este artículo establece, sin mayores dudas interpretativas, que junto y de forma simultánea: «... y»- con la publicación del acuerdo de aprobación inicial de la Ordenanza por el Pleno municipal, es preciso notificar, con carácter singular, específico, dicha resolución a quienes rellenen el concepto de «interesados». La comunicación a los interesados tiene que ver o se adscribe con el procedimiento de tramitación de una norma.” Y se justifica este trámite en el caso específico que se contempla en la litis por el hecho de que: “no sólo se trata de dar audiencia individualizada a unos interesados, sino para que puedan reaccionar frente a unas modificaciones propuestas de trascendencia, porque en realidad suponen modificaciones de carácter contractual, y no

materia propia de Ordenanza.” En este caso, se trataba de una disposición reguladora de los puestos en un mercado municipal, por lo que adquieren una legitimidad específica en el procedimiento, aquellos que fuesen ocupantes de los mismos, en su calidad de concesionarios, de aquí que se les deba ofrecer el citado trámite de audiencia.

Esta problemática también se ha suscitado respecto de los reglamentos orgánicos, pues, en la mayoría de los casos, la observancia de los citados requisitos formales serían innecesarios, al no afectar a intereses de terceros, sin embargo, esta circunstancia no excluye, sin más, su sometimiento a los trámites de audiencia e información pública, pues, pueden existir razones que lo hagan aconsejable, ya que pueden resultar afectados intereses de terceras personas, por ejemplo, en el caso de los reglamentos de participación ciudadana, los cuales, conforme al art. 123.1.c) de la LRBRL, tienen la consideración de reglamentos orgánicos.

Por estas razones, el Tribunal Supremo, en sentencia de 27 de mayo de 2002, ha declarado que: “...para poder prescindir en las normas organizativas del trámite de audiencia e información pública resulta preciso que se justifique debidamente en el expediente que la norma proyectada no incide sobre los intereses de los ciudadanos.”

Se debe recordar que el citado Tribunal, en sentencia de fecha 13 noviembre 2000, al referirse al procedimiento de elaboración de los reglamentos, declaró que constituye un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria, y, por tanto, su observancia tiene un carácter "ad solemnitatem", de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte.

Para una mayor aclaración podríamos añadir que los citados trámites de audiencia y de información pública se proyectan en dos direcciones distintas, pues, según la doctrina, la audiencia tendría una finalidad defensiva de un interés particular, mientras que la información pública es un medio de participación ciudadana, en cuyo caso, las manifestaciones que se viertan no tienen por qué ceñirse a cuestiones de legalidad, sino que pueden extenderse a aspectos de oportunidad. La citada distinción se aprecia

claramente en el trámite de información pública contemplado en el art. 83.3 de la LPAC, cuando señala que: “...La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.” A subrayar que la participación en dicho trámite, está referida a los actos administrativos, pero no a las disposiciones generales.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la incomparecencia en el trámite de información pública al que se someten las citadas disposiciones generales no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento, para el caso, el recurso contencioso-administrativo. A tal efecto, podemos traer a colación la sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de febrero de 2004 (EDJ 7313), en donde se afirma que: “La jurisprudencia es unánime en considerar que los particulares titulares de un interés legítimo están legitimados para la impugnación directa de los Reglamentos, aun cuando no sean necesarios para su aplicación actos de requerimiento o sujeción individual. En consonancia con ello, la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa prescinde de esas restricciones de la legitimación que puede hoy considerarse como una reliquia del pasado”.

Así pues, a modo de conclusión, la observancia del citado trámite de audiencia debería conferirse cuando existan personas directamente concernidas por lo que se regula en la disposición general, cuestión, que resultará, en algunos casos, difícil de discernir, dada la inmensa casuística que pueda ofrecer las diferentes clases de destinatarios afectados por aquella. Lo adecuado debería haber sido, como decíamos al principio, eliminar dicho trámite, tal como se hizo con relación a las ordenanzas fiscales y los presupuestos y hacerlo extensivo a todas las ordenanzas y reglamentos, pues, en definitiva, los interesados representan, como ya hemos observado, a toda la colectividad.

3º. Sobre la inconsistencia de un plazo de “vacatio” para que pueda entrar en vigor una ordenanza

El citado aplazamiento se debe a la exigencia del art. 70.2 de la LRBRL al declarar que: “Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el "Boletín Oficial" de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.” Como vemos, el transcurso de los citados quince días para que una ordenanza desencadene efectos, no será aplicable cuando se trate de las ordenanzas fiscales o de los propios presupuestos locales, en cuyo caso, entran en vigor, una vez publicados íntegramente en el correspondiente diario oficial si se trata de las ordenanzas fiscales (art. 17.4 del RDLeg. 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la LHL), o, reducido por capítulos si se trata de los presupuestos (art. 169 de dicha Ley).

Esta discriminación se debe al hecho de que cuando se eliminó la citada exigencia por parte de la citada Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, el legislador no tuvo en cuenta hacerla extensiva a las demás ordenanzas, por lo que de haberlo hecho, se hubiese evitado la problemática que ahora estamos comentando.

La citada exigencia limitada a las ordenanzas y reglamentos que se tramiten por la vía del art. 49 de la LRBRL, produce una inevitable inseguridad jurídica no solo para los operadores del derecho, sino para cualquier ciudadano, pues para conocer el “dies a quo” de la entrada en vigor de la disposición sería necesario que se compareciera en las dependencias de la Administración que las aprobó, a fin de poder conocer, previa vista del expediente en cuestión, la fecha exacta de la recepción del acuerdo por parte de ambas Administraciones.

Para evitar esta incertidumbre, en cierto modo, surrealista, lo lógico sería que la Corporación cumplimentase previamente el citado requisito, para después, una vez

consumado el plazo de los citados quince días, publicar el texto íntegro de la ordenanza. De esta forma, desaparecerían las dudas acerca de su entrada en vigor, ya que se ajustaría su vigencia a lo que se señala en el art. 107 de la LRBRL, el cual al referirse a las ordenanzas fiscales señala que las mismas comenzarán a aplicarse en el momento de su publicación definitiva en el «Boletín Oficial» de la provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial, salvo que se señalase otra fecha.

3. SOBRE LA EXIGENCIA DE LA CONSULTA PREVIA EN LA TRAMITACIÓN DE LAS ORDENANZAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

No debemos terminar este comentario sin hacer referencia, como decíamos al principio, a las normas que se introducen en la LPAC sobre los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, en cuyo caso, al igual que nos sucede con las que dedica la legislación básica de régimen local, debido a su carácter escueto e impreciso, las contempladas en el Título VI de la citada Ley, con la finalidad de establecer un régimen común aplicable a todas las Administraciones Públicas, también nos produce una cierta perplejidad.

Vamos a referirnos exclusivamente al trámite introducido en el art. 133 de la citada Ley, sobre la exigencia de tener que efectuar una consulta previa antes de proceder a la elaboración de la disposición, a fin de pulsarse la opinión de los ciudadanos acerca de cualquier iniciativa reglamentaria, pues, los trámites adicionales que se incluyen en el citado precepto, como los de audiencia e información pública, ya están previstos en las propias normas de régimen local y además fueron tachados de inconstitucionales (STC 55/2018) al ser considerados contrarios al orden constitucional de competencias. Además, como sostiene José María Jiménez Alonso, las leyes estatales, de carácter orgánico u ordinario, ignoraron las normas de participación pública que ya existían en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, creando, como dice el citado autor “un paso innecesario que será objeto de conflictos jurisprudenciales con incierto resultado.”

En concordancia con lo expuesto, y centrándonos, por tanto, en el análisis del citado trámite de la consulta previa, debemos subrayar, en primer lugar, que el inciso del citado art. 133.1 al decir que: “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”, se salvó de la citada tacha de inconstitucionalidad, al considerarse que respondía a la exigencia del art. 105 a) de la Constitución, y, además, era ajustado al orden de competencias.

En segundo lugar, también debemos destacar que la citada consulta previa se emplaza en un momento en que ni siquiera existe un esbozo de la futura disposición, ya que lo que se pretende es recabar opiniones y aportaciones de los interesados en orden a una iniciativa reglamentaria, que ni siquiera ha llegado a tener un contenido propio.

En tercer lugar, el propio Tribunal Constitucional ha validado este trámite consultivo al diferenciarlo de los de audiencia e información pública, por lo que la citada consulta previa al tener una naturaleza jurídica diferente no puede ser suplida por los posteriores trámites de audiencia o información pública.

Sin embargo, a pesar de la constitucionalidad del referido precepto, el Tribunal Supremo, en sentencia, de 31 de enero de 2023, declaró que la consulta previa, en el caso de las ordenanzas fiscales, al constituir estas últimas un procedimiento especial por razón de la materia, no era susceptible de ser aplicada a tales ordenanzas, pues al tener estas su propia regulación (arts. 15 a 19 de la LHL) deberían regirse por sus normas específicas, siendo, por tanto, de aplicación la Disposición Adicional 1ª de la LPAC que dice lo siguiente: “Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.”

Lo mismo sucede con las normas urbanísticas, pues en el caso de la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, cuya regulación corresponde a la legislación autonómica, conforme al art. 148.1.3 de la Constitución, que se ocupan de forma pormenorizada de tales procedimientos, lo que supone, por razón de la materia, un desplazamiento de los trámites previstos en la LPAC a favor de la legislación autonómica.

Por lo expuesto, si los citados argumentos son los mismos que fueron utilizados por el Tribunal Supremo para declarar que la consulta previa no era susceptible de ser aplicada a las ordenanzas fiscales, era de esperar que esta interpretación fuese extensible también a las normas de tramitación del planeamiento urbanístico, como así fue, al declarar el Tribunal Supremo, por sentencia dictada el 6 de febrero de 2023, que tales trámites se regirán por sus leyes especiales.

Por lo expuesto, nos surge la duda respecto a si el procedimiento de aprobación de las ordenanzas contemplado en el art. 49 de la LRBRL pudiera ser considerado como un procedimiento específico por razón de la materia, en cuyo caso, sería también de aplicación la referida Disposición Adicional 1ª de la LPAC, o si, por el contrario, se trata de un precepto por el que se establecen unas reglas mínimas que deben ser observadas por las diferentes entidades locales a la hora de tramitar los procedimientos para la aprobación de sus ordenanzas, o, en su caso, reglamentos.

En nuestra modesta opinión, si es la propia LRBRL la que previene en su art. 111 que la tramitación de las ordenanzas fiscales se regirá por sus normas específicas, que son las propias de la citada LHL, frente a la regulación general de la potestad reglamentaria local contemplada en el tan referido art. 49 de la citada Ley Básica, se puede deducir de ello que lo que fija este último precepto es un marco normativo general, por el que se establecen unas mínimas exigencias, como son las de su aprobación inicial por parte del Pleno de la Corporación, su sometimiento posterior a los trámites de información pública y audiencia y su aprobación definitiva, tras la resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo, si las hubiera. De ello se desprende que no se trata de un procedimiento administrativo regulado en una ley especial por razón de la materia, que es lo que exige la citada Disposición Adicional para justificar la no aplicación del art. 133.1 de la LPAC, sino de una norma general aplicable a todos los procedimientos de elaboración de ordenanzas y reglamentos.

En consecuencia, en tales procedimientos, antes de elaborarse el proyecto de ordenanza, debería conferirse el trámite de consulta pública al que hace referencia el art. 133.1 de la LP, la cual se sustanciará a través del portal web de la Administración

competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

4. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, podemos añadir que no es difícil deducir de lo que hemos expuesto que la temática relacionada con la tramitación de las ordenanzas y reglamentos de las Corporaciones Locales por la vía genérica de la LRBRL es tan limitada que este ordenamiento es incapaz de ofrecernos una respuesta adecuada a las interrogantes que hemos planteado en el presente comentario, ni siquiera el Texto Refundido o el propio ROF arrojan novedad alguna al respecto, pues la primera norma legislativa no hace más que remitirse a lo establecido en el tan citado art. 49 de la LRBRL, mientras que la norma reglamentaria, ya desfasada, la única previsión que contempla es la de que los Ayuntamientos capitales de Provincia o de más de 50.000 habitantes, así como las Diputaciones Provinciales, deberán publicar al menos una vez al trimestre, un Boletín de información municipal o provincial, donde se inserte un extracto de todos los acuerdos y resoluciones adoptados y, además, cuando sea obligatoria la divulgación conforme a la LRBRL.

Por lo expuesto, la citada legislación de mínimos no responde a las exigencias que demandan las Corporaciones Locales cuando ponen al servicio de la ciudadanía el ejercicio de su potestad reglamentaria, ni siquiera se ajusta a los principios de “better regulation”, entre los cuales se encuentran, entre otros, el de la simplificación de las consultas públicas, la transparencia y la sencillez, a fin de garantizar la calidad de las normas y asegurar que responden a las necesidades de la sociedad.

Por ello, convendría establecer una nueva regulación que tuviera en cuenta las recientes modificaciones normativas y respondiese a los retos actuales, recogiendo los principios a los que han de ajustarse la Administración titular de la citada potestad reglamentaria a la hora de elaborar sus propias disposiciones generales.

UTILIZACIÓN DE LOS REGISTROS ELECTRÓNICOS POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN SU POSICIÓN DE INTERESADAS EN LAS RELACIONES JURÍDICO ADMINISTRATIVAS

Josefa María ESPARDUCER MATEU

Oficial Mayor del Ayuntamiento de Sagunto

Trabajo de evaluación presentado para el Curso monográfico de estudios superiores: “Documentos administrativos electrónicos, expedientes electrónicos, registro y archivo electrónico” (V edición). CEMCI

SUMARIO:

1. Situación actual de los registros electrónicos en las administraciones públicas españolas.
2. Posiciones en las que se encuentran las entidades locales en sus relaciones con otras administraciones públicas a la luz de la sentencia del Tribunal Supremo número 1835/2018, de 19 de diciembre de 2018.
3. Relaciones jurídico administrativas en las que un término de la relación es una administración pública y el otro término un ciudadano.
4. Regulación del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado.
5. El Sistema de Interconexión de Registros (SIR).
6. La inaplicación administrativa de Órdenes Ministeriales ilegales.
7. Recapitulaciones y conclusiones.

Fuentes.

1. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS REGISTROS ELECTRÓNICOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS.

Con la entrada en vigor de la Ley 30/2015¹, la regulación de los registros electrónicos se encuentra en el **artículo 16, en la Disposición Adicional segunda y en las Disposiciones Transitorias segunda y cuarta** de esta norma.

Parece procedente iniciar este trabajo preguntándonos **¿qué es un Registro electrónico?** Lo define Martínez Gutiérrez como *“una aplicación o software que desarrolla desde la sede electrónica una actividad administrativa automatizada, cual es registrar de entrada escritos de solicitud (modelos normalizados normalmente desplegados desde el catálogo de procedimientos) y documentos adjuntos, y emitir automatizadamente un recibo de presentación que para la persona interesada pueda acreditar lo que ha presentado y también la fecha efectiva de presentación de lo registrado, y, en consecuencia, el registro electrónico sería la ventana de registro accesible desde la sede electrónica, capaz de conectarse y anotar secuencial y automatizadamente las presentaciones en el libro de llevanza registro o archivo-base de datos de asientos registrales, que de conformidad con el artículo 16 de la LPAC debe ser plenamente interoperable para garantizar los intercambios de asientos, documentos y solicitudes haciendo uso de la plataforma Geiser/Orve”*². Coincido en la totalidad de esta definición de Registro electrónico con la única salvedad de la obligatoriedad de hacer uso de la plataforma Geiser/Orve³, pues la obligatoriedad reside en el Sistema de Interconexión de Registros, como explicaré en el punto 5 de este trabajo.

De la lectura de los anteriores preceptos en relación con los artículos 45 de la derogada Ley 30/1992⁴ y del artículo 24 de la, también derogada, Ley 11/2007⁵, se puede observar que **de la “pura discrecionalidad”** en la creación de registros prevista en el artículo 45 Ley 30/1992, **se pasa a la “obligación programática”** de dotarse de los mismos prevista en el artículo 24.1 Ley 11/2007, es decir, entre ambos preceptos *“hay un paso: un pequeño paso para la Ley que pretende llegar a ser un gran salto para las*

¹ [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#),

² Martínez Gutiérrez, R. (2022, p. 30).

³ A título de recordatorio se permite no reutilizar una solución, en este supuesto una aplicación de Registro electrónico reutilizable como ORVE o GEISER, disponible en el Centro de Transferencia de Tecnología cuando la administración pública justifique su decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157.3 de [la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) y el artículo 65.4 del [Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos](#)).

⁴ [Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#)

⁵ [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#)

*Administraciones Públicas, en su evolución hacia la implantación de lo que se ha venido en denominar <<administración electrónica>>*⁶. Era necesario dar un paso más si se pretende reforzar la denominada Administración electrónica.

De esta forma se introducen importantes novedades en uno de los pilares estructurales de la administración electrónica, porque **a través del registro se inicia una relación jurídico administrativa entre el interesado en un procedimiento administrativo y la Administración Pública**, excepto en los supuestos de inactividad o de vía de hecho.

Por este motivo es necesario recordar que por lo que respecta al **elemento subjetivo de toda relación jurídico administrativa**, tanto Entrena Cuesta⁷ como García de Enterría y Tomás Ramón Fernández⁸, afirman que uno de los sujetos de esta relación jurídico administrativa es la Administración pública y el otro sujeto podrá ser tanto un particular, como otro ente público, encontrándonos en aquellos supuestos en los que ambos términos de la relación son administraciones públicas, con las denominadas relaciones jurídicas interadministrativas.

Pero la **situación de la Administración pública en una relación jurídico administrativa no es exclusiva ni necesariamente la de sujeto activo**. Esta posibilidad de que en las relaciones jurídico administrativas, una de las administraciones públicas actúe como un particular y no como un poder público frente a otra administración que actúa en la misma relación jurídico administrativa como poder público ya se recogía en la [Sentencia del Tribunal Supremo 6485/2006, de 20/10/2006](#), en la que se resuelve el recurso de casación en interés de la ley⁹.

Analizaré a continuación la posición jurídica de la administración pública en estas relaciones jurídicas interadministrativas a la luz de la [Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1.835/2018 de 19/12/2018](#). Porque como afirma Velasco Caballero, la relación jurídico-administrativa *“sirve para explicar situaciones jurídicas concretas donde lo*

⁶ Rego, M^a. D. (2009, p. 400).

⁷ Entrena Cuesta, R. (1996, p. 443).

⁸ García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2000, pp. 44 a 49).

⁹ La sentencia del Tribunal Supremo 6485/2006, de 20/10/2006, en su Fundamento jurídico tercero “in fine” establece que *“ el artículo 44 no se aplica cuando se trata de resolver o solventar una disparidad de criterios entre Administraciones Públicas y una de ellas actúa en la relación jurídico-administrativa entablada como un particular y no como un poder público. Hay que aplicar entonces la legislación reguladora de la actividad como afirma el defensor de la Administración, y procede la interposición de recurso en vía administrativa si esa legislación lo ha previsto. La plena aplicación del artículo 44 de la Ley Jurisdiccional se produce solo cuando ambas Administraciones públicas estén actuando como poder. No es ocioso precisar que ésta y no otra es nuestra declaración, puesto que el Ayuntamiento o su representación letrada parecen haber entendido que solo se aplica el artículo 44 cuando la divergencia se refiere a cuál de las Administraciones es la competente. Aunque sin duda entonces procede la aplicación del tan repetido artículo, no debe dársele cumplimiento solo en tales casos, sino además en todos aquellos otros en que ambas Administraciones actúan como poder y por tanto han dictado o pueden dictar actos administrativos”*.

importante es precisamente la conexión o reciprocidad entre las posiciones jurídicas entre diversos sujetos”¹⁰.

2. POSICIONES JURÍDICAS EN LAS QUE SE ENCUENTRAN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN SUS RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A LA LUZ DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO NÚMERO 1835/2018, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2018.

La Ley 39/2015, como anteriormente lo hacía la derogada Ley 30/1992, **regula las relaciones jurídico administrativas** en las que el primer término de esta relación, como no puede ser de otra forma, es una administración pública y el segundo término es un ciudadano o interesado.

El **término de ciudadano** referenciado en la Ley 30/1992, se mantiene en la, actualmente en vigor, Ley 39/2015, únicamente en su Exposición de Motivos, y en su artículo 133 que regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

Más en concreto, en la Exposición de Motivos Ley 39/2015, se utiliza esta **expresión de “ciudadanos” para “enfrentar” la esfera jurídica de derechos de los ciudadanos a la actuación de las Administraciones Públicas¹¹**, con la finalidad de establecer un contexto en el que se propone una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones “ad extra” y “ad intra” de las Administraciones Públicas y con ello impulsar simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español: la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por tanto, la ley 39/2015 constituye el primero de estos dos ejes, al establecer **una regulación completa y sistemática de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los administrados, ciudadanos o interesados**, porque este texto legal utiliza de forma sinónima estos tres conceptos legales. Continuaré en este trabajo

¹⁰ Blog de Francisco Velasco. La relación jurídico administrativa, (17 de julio de 2018). Recuperado el 27-04-2022. <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2018/07/17/la-relacion-juridico-administrativa/>

¹¹ La primera frase de la Exposición de Motivos afirma que: “La esfera jurídica de derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo, entre los que destaca el sistema de recursos administrativos o el control realizado por jueces y tribunales, como preventivo, a través del procedimiento administrativo, que es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como reza el artículo 103 de la Constitución”.

con el uso indistinto de las expresiones ciudadano o interesado, dejando de lado la de administrado porque entiendo que debería estar superada en nuestro ordenamiento jurídico español, al hacer referencia como participio pasivo del verbo administrar, a una posición pasiva frente a la de ciudadano o interesado como sujetos activos de la relación jurídico administrativa.

Voy a detenerme en el **concepto de ciudadano** fijado por la sentencia objeto de análisis, si bien para un tratamiento más sistemático de esta sentencia partiré de la **clasificación de las relaciones jurídico administrativas** reconocidas por la doctrina científica y a la que anteriormente he hecho referencia:

2.1.- Relaciones jurídico administrativas en las que un término de la relación es una administración pública y el otro término un ciudadano.

2.2.- Relaciones interadministrativas, en las que ambos términos de la relación son administraciones públicas.

La [Sentencia del Tribunal Supremo número 1.835/2018 de 19/12/2018](#), fija los criterios interpretativos para la formación de la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con la interpretación subjetiva del término ciudadano al que se refiere el artículo 38.4 de la derogada Ley 30/1992.

Circunscribo, por cuestiones de limitación de espacio, el tema objeto de este trabajo a las **relaciones jurídico administrativas en las que un término de la relación es una administración pública y el otro término un ciudadano** y continúo con su análisis.

3. RELACIONES JURÍDICO ADMINISTRATIVAS EN LAS QUE UN TÉRMINO DE LA RELACIÓN ES UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL OTRO TÉRMINO UN CIUDADANO.

La trascendencia de la [Sentencia del Tribunal Supremo número 1.835/2018 de 19/12/2018](#), reside en el hecho de que, de conformidad con su Antecedente de Hecho tercero, el Tribunal Supremo **aprecia la presencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.**

Este interés casacional objetivo del Tribunal Supremo para la formación de la jurisprudencia encuentra su fundamento legal en el artículo 1.6 del Código Civil¹², que configura la **jurisprudencia como complemento del ordenamiento jurídico**.

El concepto de “ciudadano” ya había sido analizado por el Tribunal Supremo en otras ocasiones “*en el sentido gramatical y teleológicamente amplio de considerar comprendidos, dentro del término ciudadanos, en este contexto propio, también a las Administraciones públicas*”. Son significativas las tres sentencias siguientes dictadas también por la Sala tercera del mismo y a las que hace referencia esta sentencia que está siendo objeto de análisis:

- En primer lugar, la [sentencia del Tribunal Supremo número 1377/2006, de 8/03/2006](#). En su Fundamento de derecho quinto, señala que “*El hecho de que este último precepto -artículo 38.4 letra c) Ley 30/1992- se refiera nominalmente, en su encabezamiento, a los "ciudadanos" como sujetos activos de la presentación de escritos no debe impedir su extensión también a una determinada Administración Pública cuando su posición jurídica, respecto de otra Administración a la que dirija sus escritos, sea similar a la situación del ciudadano, lo que ocurre en este caso -en el que una Mancomunidad de municipios- tenía que justificar ante la Administración estatal la ejecución de unas determinadas obras, como condición para el disfrute de una subvención asimismo estatal. Su posición jurídica no difería, en lo sustancial, de la de cualquier otra entidad o empresa, no necesariamente pública, a quien la Administración del Estado hubiera concedido una subvención y requerido la justificación documental de su uso. Desde esta perspectiva, pues, la posición jurídica material de la recurrente ante el órgano administrativo era sustancialmente la misma que la de un "ciudadano" que se dirige a un órgano administrativo para presentar un determinado documento*”.

Continúa este mismo fundamento jurídico quinto afirmando que “*La interpretación del término "ciudadano" en la Ley 30/1992 como sujeto de derechos de carácter adjetivo en el seno de los procedimientos administrativos no excluye necesariamente a las propias administraciones públicas cuando la lógica así lo imponga y se dé la analogía a la que antes nos referíamos. El artículo 35 de aquella, bajo la rúbrica de "derechos de los ciudadanos" recoge, por ejemplo, el derecho de éstos a "formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al*

¹² [Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil](#): Artículo 6. “*La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho*”.

trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución": no sería razonable interpretar dicha norma en el sentido de que no asiste ese mismo derecho a un Municipio o a una Mancomunidad de Municipios que intervengan en un determinado procedimiento por ellos suscitado ante otra Administración, como aquí ocurre con la General del Estado. Por lo demás, esta misma doctrina se ha aplicado a otros artículos de la Ley 30/1992 que contienen el término "particulares" como sujetos de derechos".

- En segundo lugar, la [sentencia del Tribunal Supremo número 778/2015, de 24/02/2015](#), dispone en su Fundamento jurídico quinto que *“La referencia que el precepto realiza a "los ciudadanos" como destinatarios de la facultad de presentar solicitudes, escritos y comunicaciones no puede interpretarse sólo de modo literal -literalista, más bien-, en el sentido de identificar sólo a los administrados, a los particulares, y negar operatividad al precepto cuando se trate de regular efectos jurídicos en las relaciones entre Administraciones públicas. Por ejemplo, el artículo 106 de la Constitución reconoce que " los particulares... tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos...consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos" y ello no impide que tal referencia deba entenderse hecha también a las Administraciones públicas”*.
- En tercer lugar, la sentencia del Tribunal Supremo número 3928/2015, de 11/09/2015, en su Fundamento jurídico quinto, afirma no compartir la tesis de la administración recurrente según la cual únicamente los “ciudadanos” y no las Administraciones Públicas pueden presentar escritos en los registros regulados en el artículo 38.4 Ley 30/1992. No comparte el Tribunal Supremo esta tesis porque *“cuando la Ley 30/1992 acude al término " ciudadanos " lo hace para aludir, de modo genérico, a quienes se encuentran frente a la Administración que sustancia un concreto procedimiento administrativo, con independencia de que, tales ciudadanos, sean una persona física o jurídica, o de que sea una persona jurídico pública o privada. Así, no puede sostenerse con éxito que cuando el artículo 35 de dicha ley, también incluido en el capítulo I del título IV, bajo la rúbrica de "derechos de los ciudadanos" se refiere al derecho de éstos a " formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia ", no resulta de aplicación ese derecho cuando el procedimiento se sigue con otra Administración Pública. De modo que no podemos estar a la literalidad del término "ciudadano", como sujeto de derechos políticos, sino al sentido del titular de los derechos en el seno del procedimiento administrativo”*.

La claridad de esta jurisprudencia es manifiesta pero como aviso a navegantes que pudieran plantear que la jurisprudencia recogida en los párrafos precedentes se predica del artículo 38.4 Ley 30/1992 y no del artículo 16 Ley 39/2015, añade la [sentencia del Tribunal Supremo número 1.835/2018, de 19/12/2018](#), en su fundamento jurídico cuarto letra g) que ***“si bien no estaba vigente para regular las relaciones de que nos ocupamos en este asunto, el artículo 16 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, referido a los registros, regula la cuestión con mayor amplitud, sin ofrecer dudas al respecto....Baste con apreciar, en una primera aproximación, las diferencias con la regulación precedente, que harían inútil en tal caso la controversia ahora planteada: se habla ahora de interesados, que es término más amplio que el de ciudadanos; desaparece la diferenciación entre las distintas administraciones públicas, sustituyéndola por el concepto más comprensivo y general de administraciones y organismos; y suprime también la referencia a los convenios”***.

Por tanto, **actualmente, se opta legalmente por utilizar el concepto de persona o interesado¹³**, sin distinguir, personas físicas de personas jurídicas interesadas en un procedimiento, con lo que **se diluye en la relación jurídico administrativa la contraposición entre la Administración y el ciudadano**, como consecuencia de la intensa transformación a la que se ha visto sometida la posición de la Administración por influjo de la Constitución española, y posteriormente del Derecho europeo y de la globalización¹⁴.

La precisión con la que se expresa el Tribunal Supremo en estas sentencias obvia cualquier comentario adicional por mi parte. Y a pesar de que esta claridad y precisión es evidente, voy a continuar este trabajo con el análisis de las Órdenes que regulan el Registro electrónico de la Administración General del Estado, previsto en el artículo 16.1 letra a) in fine Ley 39/2015¹⁵, cuando hace referencia a los “restantes registros

¹³ El [auto del Tribunal Supremo 6288/2022, de 20/04/2022](#), admite a trámite el recurso de casación n.º 2801/2021 contra la sentencia n.º 63/2021, de 3 de febrero, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso n.º 11/2019.

Este auto declara que *“la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste aclarar el concepto de interesado en el procedimiento administrativo, con arreglo al actual artículo 4.1.c) LPAC; en particular, si puede considerarse como tal a aquel que, ostentando un interés legítimo, comparece y solicita copia de la resolución administrativa una vez terminado el procedimiento administrativo y dictada aquélla y las consecuencias que de ello derivan en la eventual interposición de un recurso administrativo”*.

Aunque no afecte directamente al objeto de estudio de este trabajo, porque las normas que serán objeto de interpretación son los artículos 4.1.a), b) y c); 116. b) y d) y 122.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en relación con el artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, estaremos pendientes de la Sentencia del Tribunal Supremo que resuelva el recurso.

¹⁴ Utrilla Fernández-Bermejo, D. (2020, p. 99).

¹⁵ Artículo 16.1 letra a) Ley 39/2015: *“4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:*

electrónicos de cualquiera de los sujetos a que se refiere el artículo 2.1” de la Ley 39/2015¹⁶.

4. REGULACIÓN DEL REGISTRO ELECTRÓNICO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

Para dar cumplimiento a las previsiones legales establecidas en el artículo 16 Ley 39/2015, el artículo 38¹⁷ del Real Decreto 203/2021¹⁸, establece la **naturaleza y el funcionamiento del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado.**

Resulta imprescindible destacar que este precepto únicamente tiene **carácter básico en su punto segundo dictado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española**, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común y para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, mientras que el punto primero no tiene carácter básico y será de aplicación únicamente en el ámbito estatal. En concreto este punto segundo establece que:

“2. Las anotaciones en el Registro General de la Administración General del Estado tendrán plena eficacia y validez para todas las Administraciones Públicas”.

a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los **restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1^o**

¹⁶ Artículo 2.1 Ley 39/2015: “Artículo 2. *Ámbito subjetivo de aplicación.* 1. La presente Ley se aplica al sector público, que comprende:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional¹⁷.

¹⁷ “1. El Registro Electrónico General de la Administración General del Estado será gestionado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública en colaboración con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y se configura como el conjunto agregado de:

- a) Los asientos practicados a través de las aplicaciones de que dispongan las unidades que realicen anotaciones en registro.
 - b) Las anotaciones que se realicen en cualquier aplicación que proporcione soporte a procedimientos específicos.
 - c) Las anotaciones que se practiquen por medio del servicio electrónico para la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones que no dispongan de modelos normalizados de presentación, independientemente de las Administraciones Públicas u organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes a las que vayan dirigidos. Dicho servicio electrónico será accesible desde la sede electrónica del PAgE de la Administración General del Estado.
2. Las anotaciones en el Registro General de la Administración General del Estado tendrán plena eficacia y validez para todas las Administraciones Públicas”.

¹⁸ [Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos](#)

Por tanto, **respetó el legislador las observaciones recogidas en el Dictamen del Consejo de Estado número 45/2021¹⁹**, cuya décima observación²⁰ proponía que se trasladara lo previsto en el artículo 38.2 a otro artículo (por ejemplo, el 37) o bien se modificara la disposición final primera porque lo que debía quedar claro en todo caso era el carácter básico del mismo. El legislador adoptó la segunda opción.

En desarrollo de este precepto se aprueba la **Orden PCM/1382/2021²¹**, **que no utiliza la expresión ciudadano**, sino que hace referencia a la persona interesada (artículo 4.2 cuando regula las anotaciones en el Registro Electrónico General de la Administración General del Estado) o al interesado (artículo 7 cuando regula las consultas al REG-AGE).

Sorprende, por tanto, a la vista de la legislación y la jurisprudencia recogida en los apartados anteriores de este trabajo que la **Disposición adicional segunda de esta Orden** establezca que:

“Disposición adicional segunda. Comunicaciones entre Administraciones Públicas.

Para los intercambios registrales entre Administraciones Públicas no será de utilización el servicio electrónico de registro accesible desde la sede electrónica del Punto de Acceso General. En su lugar, se podrán utilizar las aplicaciones o sistemas de información para el tratamiento del Registro Electrónico General de cada Administración así como del registro electrónico de cada organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, a través del sistema de interconexión de registros (SIR). El REG-AGE dispondrá de un modelo único de numeración para su empleo en el registro de los asientos por parte de todas las unidades”

Y más sorprendente todavía es el **“aviso importante”** que aparece cuando se accede al **REG-AGE** porque con anterioridad a la publicación de la Orden

¹⁹ [Dictamen del Consejo de Estado número 45/2021 de 18 de marzo en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos](#)

²⁰ “10) Artículo 38. Registro Electrónico General de la Administración General del Estado
El artículo 38 regula el funcionamiento del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado. Su apartado segundo tiene el siguiente tenor:

“2. Las anotaciones en el Registro General de la Administración General del Estado tendrán plena eficacia y validez para todas las Administraciones Públicas”.

De acuerdo con lo previsto en el apartado 3 de la disposición final primera, este precepto no tendría carácter básico, lo que debe corregirse. Puede trasladarse lo previsto en el artículo 38.2 a otro artículo (por ejemplo, el 37) o bien modificar la disposición final primera, pero en todo caso deberá quedar claro su carácter básico”.

²¹ [Orden PCM/1382/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico General en el ámbito de la Administración General del Estado.](#)

PCM/1382/2021, era la **Orden HAP/566/2013**²² la que lo regulaba. Y el aviso era el que sigue:

Atención

AVISO IMPORTANTE:

- Se recuerda que este Registro Electrónico se ofrece para que realicen envíos **solo ciudadanos y empresas**.
- En ningún caso deberán figurar como Interesados las Administraciones Públicas. Estos registros podrán ser rechazados en el destino.
- Las Administraciones Públicas deben intercambiar sus registros por la Plataforma del Sistema de Interconexión de Registros (SIR) **a través del registro de sus Oficinas de Registro y no este servicio electrónico de registro.**

Tras la publicación de la **Orden PCM/1382/2021**, es el siguiente:

Atención

AVISO IMPORTANTE:

- Se ha actualizado la aplicación para hacer uso de la última versión de **Autofirma** (1.7.2 para windows, 1.7.1 para linux) con los navegadores Chrome 98, Firefox 97 y Edge 98 en sus últimas versiones. Por favor, **borra la caché del navegador** para asegurarte que tu navegador tiene en cuenta dicha actualización y asegúrate de tener la última versión de Autofirma instalada. Puedes consultar como borrar la caché en este documento de ayuda: [Accede](#)
- Se recuerda que este Registro Electrónico se ofrece para que realicen envíos **solo ciudadanos y empresas**.
- En ningún caso deberán figurar como Interesados las Administraciones Públicas. Estos registros podrán ser rechazados en el destino.
- Las Administraciones Públicas deben intercambiar sus registros por la Plataforma del Sistema de Interconexión de Registros (SIR) **a través del registro de sus Oficinas de Registro y no este servicio electrónico de registro.**

A pesar de que **ambos “avisos importantes” mantienen el concepto de ciudadano** y coinciden exactamente en relación con el objeto de este trabajo, la diferencia entre la Orden del año 2013 y la del año 2021, reside (en relación con la utilización Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado por parte de las administraciones públicas) en la Disposición adicional segunda de ésta última Orden que he transcrito anteriormente.

Es decir, esta Disposición adicional segunda de la Orden PCM/1382/2021, **no permite la utilización por parte de las Administraciones Públicas del Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado**, y remite a éstas a la presentación de registros a través de las aplicaciones de Registro de cada Administración Pública o de cada organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente de la misma, a través del sistema de interconexión de registros (SIR).

En otras palabras, esta Disposición adicional segunda de la Orden PCM/1382/2021, cuando una **Administración Pública como persona interesada (artículo 4.2 Orden PCM/1382/2021) o como interesada (artículo 7 Orden PCM/1382/2021) en un procedimiento administrativo, deba presentar una instancia, por un lado, no permite la presentación a través de uno de los registros regulados en el artículo 16.4.a) in fine, en concreto el Registro de la Administración General del Estado.**

Por otro lado, obliga a esa administración pública a presentar la instancia a través de su propio Registro electrónico, sin permitirle la presentación de esta en

²² [Orden HAP/566/2013, de 8 de abril, por la que se regula el Registro Electrónico Común](#)

cualquiera de los restantes Registros electrónicos regulados en el artículo 16.4 Ley 39/2015:

- letra a) registros electrónicos de los sujetos regulados en el artículo 2.1 Ley 39/2015, entre otros, registros de las Administraciones autonómicas o de las entidades locales;
- letra b) registros electrónicos de las oficinas de Correos;
- letra c) registros electrónicos de las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- letra d) registros electrónicos de cualquier oficina de asistencia en materia de registros.
- Letra e) en cualquier otro registro que establezcan las disposiciones vigentes.

Salta a la vista la **flagrante infracción del ordenamiento jurídico** por parte de esta Orden PCM/1382/2021, que el aviso se limita a reproducir, como he puesto de manifiesto a través de las argumentaciones jurídicas recogidas en este trabajo.

Incluso se llega a advertir a la administración pública que en el más escrupuloso cumplimiento de la legalidad vigente presente una instancia en el REG-AGE, que esa **instancia registrada pueden ser rechazada en el destino** y se obliga a las administraciones Públicas a intercambiar sus registros por la Plataforma del Sistema de Interconexión de Registros (SIR) a través del registro de sus Oficinas de Registro y no a través del REG-AGE. En otras palabras, **se obliga a las administraciones públicas a registrar las instancias única y exclusivamente en su Registro Electrónico General integrado en el Sistema de Interconexión de Registros, a través de sus propias Oficinas de Asistencia en materia de Registro.**

Ante la confusión que aparece entre el Sistema de Interconexión de Registros y una aplicación de Registro Electrónico General, voy a analizar qué supone el Sistema de Interconexión de Registros (SIR) y la diferencia entre ellos.

5. EL SISTEMA DE INTERCONEXIÓN DE REGISTROS (SIR)

El Sistema de Interconexión de Registros (SIR) se **regula de forma expresa** en el artículo 60²³ del Real Decreto 203/2021.

²³ “Artículo 60. Sistema de interconexión de Registros.

1. Las aplicaciones o sistemas de información para el tratamiento del Registro Electrónico General de cada Administración, así como del registro electrónico de cada organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, deberán ser interoperables.

De la lectura de este precepto resulta que el SIR no es más que una **plataforma de intercambio de asientos registrales a través de la que se realizan las interconexiones entre cualquier aplicación de Registro Electrónico General** regulada en el artículo 16.4 Ley 39/2015 con la finalidad de que estas aplicaciones de Registro sean interoperables.

Una vez diferenciado el SIR de una aplicación de Registro Electrónico General, **¿Cómo se realiza el intercambio de asientos entre aplicaciones de Registro a través del SIR?**

Este intercambio se regula en la **Norma Técnica de Interoperabilidad (NTI) denominada Norma SICRES 4.0²⁴**. En concreto esta Norma Técnica de Interoperabilidad en su ámbito de aplicación y destinatarios se establece que *“el contenido de esta NTI es de aplicación para todos los órganos de la Administración pública o Entidades de derecho Público vinculadas o dependientes de aquélla (en adelante, organizaciones) que participan en el intercambio de asientos registrales, ya sea para la prestación de servicios directos a los ciudadanos, como de cara al intercambio de información con otros órganos”*. **En ningún precepto de su articulado se incluye la posibilidad de rechazar un asiento por el hecho de que el ciudadano o interesado sea una administración pública.**

Confiamos en que, si se diera el supuesto, **ante el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el primer rechazo en destino** de una instancia presentada por una Administración pública en su calidad de interesada en un procedimiento administrativo, sean de nuevo **los tribunales de justicia en aplicación de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo quienes expliquen de nuevo esta jurisprudencia** que la Administración General del Estado se niega a aceptar.

En otras palabras, la **legislación vigente exige que las aplicaciones de Registro Electrónico General estén integradas en el Sistema de Interconexión de Registros (SIR)**. Existen aplicaciones de registro reutilizables publicadas en el Centro de

2. *Las interconexiones entre Registros de las Administraciones Públicas deberán realizarse a través del Sistema de Interconexión de Registros (SIR) gestionado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en la correspondiente Norma Técnica.*

3. *En el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes las aplicaciones o sistemas de información para el tratamiento del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, así como del registro electrónico de cada organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, deberán permitir la interoperabilidad con los sistemas de gestión de expedientes de las unidades de tramitación correspondientes”.*

²⁴ [Resolución de 22 de julio de 2021, de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales](#)

Transferencia de Tecnología que están integradas en SIR como por ejemplo [ORVE \(Oficina de Registro Virtual\)](#) o [GEISER \(Gestión Integrada de Servicios de Registro\)](#). Estas dos aplicaciones de Registro están certificadas en la Norma SICRES 3.0²⁵ (Sistema de Información Común de Registros de Entrada y Salida).

Será precisamente la plataforma de intercambio de asientos registrales SIR, la que durante el **período de transición de las aplicaciones de registro de la Norma SICRES 3.0 a la Norma SICRES 4.0**²⁶ la que garantizará la interoperabilidad entre ambas normas y la compatibilidad y la comunicación entre aplicaciones de registro que utilicen diferentes versiones de la norma.

Por tanto, queda clara la **distinción entre la plataforma de intercambio de asientos registrales SIR y las aplicaciones de registro como pueden ser ORVE o GEISER**. La obligación de las administraciones públicas se residencia en disponer de un Registro electrónico integrado en el Sistema de interconexión de Registros, que puede ser ORVE, GEISER, o cualquier otro registro reutilizable o no reutilizable, certificado ahora ya con la norma SICRES 4.0 como garantía de cumplimiento de la Norma SICRES 4.0.

Aclaradas las posibles dudas jurídicas que pudieran plantearse como consecuencia de la confusión entre el SIR y una aplicación de Registro Electrónico General y centrada la cuestión tratada en este trabajo en **la legalidad de la presentación de instancias por parte de las administraciones públicas como interesadas en un procedimiento administrativo en cualquier Registro Electrónico General de los previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015**, incluido el REG-AGE ¿cómo deben actuar los operadores jurídicos ante una Orden que incumple el Ordenamiento jurídico?

6. LA INAPLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE ÓRDENES MINISTERIALES ILEGALES.

A la vista de la situación planteada por la publicación de la Orden PCM/1382/2021, es necesario recordar la **técnica arbitrada por excelencia por el ordenamiento jurídico frente a los reglamentos ilegales**. Se trata de la inaplicación, explicada por García de Enterría y Tomás Ramón Fernández en su manual de referencia²⁷.

²⁵ [Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el Intercambio de asientos entre las entidades registrales.](#)

²⁶ [Resolución de 22 de julio de 2021, de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales.](#)

²⁷ García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2000, p. 222).

Esta técnica consiste, en palabras de estos autores en que *“los funcionarios no están vinculados a los Reglamentos como consecuencia de su subordinación jerárquica, sino en cuanto que dichos Reglamentos forman parte del ordenamiento jurídico, del Derecho objetivo. No están, pues, obligados a aplicar Reglamentos ilegales en todo caso, porque ello supondría reconocer en los Reglamentos un deber de observancia superior a la Ley”*.

Y si esta es la situación frente a un Reglamento ilegal, ¿qué técnica deben emplear los funcionarios ante una Orden ministerial ilegal? La respuesta es la misma, la **inaplicación**. ¿Y ante un “aviso importante” publicado en una web? Dejo la respuesta a los conocimientos jurídicos del lector de este trabajo.

7. RECAPITULACIONES Y CONCLUSIONES

La obligación impuesta por la Ley 39/2015 de que las administraciones públicas dispongan de un Registro Electrónico General interoperable no ha modificado la regulación de las relaciones jurídico administrativas en las que un término de la relación es una administración pública y el otro término un ciudadano.

El concepto de ciudadano recogido en la derogada Ley 30/1992 ha sido interpretado por el Tribunal Supremo que ha establecido la jurisprudencia de que en este concepto se integra cualquier titular de los derechos en el seno del procedimiento administrativo concreto, independientemente de que se trate de una persona física o jurídica, o de que sea una persona jurídico pública o privada. Por tanto, se incluye en este concepto de ciudadano una administración pública titular de derechos en el seno de un procedimiento administrativo concreto.

Con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, el concepto de ciudadano se ha dejado de lado, y se opta legalmente por utilizar el concepto de persona o interesado, sin distinguir, personas físicas de personas jurídicas interesadas en un procedimiento, con lo que se diluye en la relación jurídico administrativa la contraposición entre la Administración y el ciudadano.

Las anteriores afirmaciones conllevan que cuando una administración pública sea titular de derechos en una relación jurídico administrativa en la que intervenga otra administración pública, podrán utilizar cualesquiera de los registros regulados en el artículo 16.4 Ley 39/2015. Entre los registros que prevé el anterior precepto se incluye el

Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, regulado por la Orden PCM/1382/2021.

Ello conlleva que no obstante los “avisos importantes” en letra roja y negrita en los accesos electrónicos a este REG-AGE, todo funcionario público dispone de la técnica de la inaplicación, arbitrada frente a los reglamentos ilegales, y aplicable ante una Orden ministerial que no se ajusta a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico administrativo.

FUENTES

ENTRENA CUESTA, R. (1996). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Tecnos.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ, T.R. (2000). *Curso de derecho administrativo I*. Madrid: Civitas.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2022). *Unidad didáctica 1. Instrumentos administrativos de gestión electrónica del expediente*. Curso monográfico de estudios superiores: Documentos administrativos electrónicos, expedientes electrónicos, registro y archivo electrónico (V edición). CEMCI: Diputación de Granada.

REGO, M^a. D. (2009). *Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas*. En Gamero, E. y Valero, J. *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, pp. 395-438. Navarra: Aranzadi.

UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D. (2020). La relación jurídica en el sistema de Derecho administrativo. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 2, pp. 73-118.

BLOG DE FRANCISCO VELASCO. *La relación jurídico administrativa*, (17 de julio de 2018). Recuperado el 27-04-2022. <https://franciscovelascocaballero-blog.wordpress.com/2018/07/17/la-relacion-juridico-administrativa/>

ASPECTOS CONTROVERTIDOS EN LA GESTIÓN CENSAL/CATASTRAL, TRIBUTARIA Y RECAUDATORIA DEL IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES

Josefa FUARROS FUENTES

Ayudante de Recaudación

Diputación Provincial de Cádiz

Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria – SPRyGT

Dirección de Área de Recaudación y Gestión Tributaria

*Extracto del Trabajo de Evaluación presentado para la obtención del Título de
Máster en Dirección Pública Local 2020. CEMCI*

SUMARIO:

Introducción

1. Normativa de aplicación, general y específica.
2. Esquema IBI.
3. La gestión compartida, censal y tributaria, en el Impuesto de Bienes Inmuebles. Necesaria colaboración entre el Catastro Inmobiliario y los Ayuntamientos. Aspectos controvertidos.
4. Revisión / Impugnación de actos de gestión catastral y tributaria del IBI.
5. Gestión recaudatoria, otra fuente de conflictos: La afección del inmueble, hipoteca legal tácita, la responsabilidad solidaria en la cotitularidad del IBI, repercusión del IBI al comprador, prescripción del derecho a exigir el IBI por actuaciones catastrales o de gestión tributaria.
6. Procedimientos de devolución como consecuencia de errores en la gestión censal, tributaria y recaudatoria del IBI.
7. El principio de Buena Administración y su reciente aplicación por el Tribunal Supremo en el ámbito de los tributos de gestión compartida.

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La presente publicación es un extracto del Trabajo de Evaluación presentado para la obtención del Título de Máster en Dirección Pública Local 2020, con actualizaciones concretas de alguno de sus apartados.

El Impuesto de Bienes Inmuebles es un tema complejo, de máxima actualidad por los pronunciamientos del Tribunal Supremo en esta materia en los últimos años y que vienen a aclarar aspectos controvertidos de la polémica dualidad gestión catastral – gestión tributaria.

En la actualidad, el Impuesto de Bienes Inmuebles es el que mayor peso tiene en la recaudación municipal. Los últimos datos estadísticos¹, elaborada a partir de los datos que proporcionan las entidades gestoras del tributo a la Dirección General del Catastro, nos arrojan las siguientes cifras en Andalucía².

Urbana 2022:³

Recibos	Base imponible	Base liquidable	Cuota íntegra	Cuota líquida
6.931.579	379.727.297	376.395.720	2.334.229.351	2.250.624.016

Rústica 2022

Recibos	Base imponible	Base liquidable	Cuota íntegra	Cuota líquida
1.311.594	17.303.868	17.155.005	139.378.182	135.902.705

BICE 2022:

Recibos	Base imponible	Base liquidable	Cuota íntegra	Cuota líquida
7.997	8.174.591	8.133.796	101.835.960	101.735.243

¹ Fuente: Área Estadística. Dirección General Catastro

² En el Trabajo de Evaluación de Máster se recogieron las variables tributarias referidas a 2019. y 2020 en la Provincia de Cádiz, datos que se actualizan a 2022 respecto a Andalucía, con ocasión de la presente publicación.

³ Notas de las variables tributarias: Recibos: unidades / Base imponible: miles de euros / Base liquidable: miles de euros / Cuota íntegra: euros / Cuota líquida: euros.

En 2022 se actualizaron los valores catastrales de hasta 825.000 inmuebles.

Para 2023 estaba prevista la actualización de otros 825.000 inmuebles que se repartían de forma muy desigual por toda la geografía nacional. No obstante, parece ser que no se llegará a tantos y solo se revisarán los valores de unos 180.000 inmuebles, un 22% de los previstos por el Ministerio de Hacienda.

Esta sería la lista completa por municipios:

Municipio	Tipo de revisión	Número de inmuebles
Logroño	Parcial	116.313
Carcaixent	Total	16.032
Ribamontán al Mar	Parcial	8.187
Cabezón de la Sal	Parcial	7.171
Sant Luis	Total	7.166
Andorra	Parcial	6.501
La Puebla de Alfiden	Parcial	5.609
La Robla	Parcial	5.139
Zurgena	Total	2.938
Escorial	Parcial	1.116
Alcampeli	Parcial	914
La Fueva	Parcial	846
San Miguel del Cinca	Parcial	774
Buenavista de Valdavia	Total	771
Villamesías	Parcial	653
Alcoyarin	Parcial	551
San Pelayo	Total	103 ⁴

⁴ Actualización del Trabajo de Evaluación de Máster con ocasión de la presente publicación.

1. NORMATIVA DE APLICACIÓN

1.1 Normativa general:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases Régimen Local – LRBRL (BOE núm. 80 de 03/04/1985)
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones – LGS (BOE núm. 276 de 18/11/2003)
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria – LGT (BOE núm. 302 de 18/12/2003)
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales – TRLRHL (BOE núm. 59 de 09/03/2004)
- Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la LGT 58/2003, en materia de revisión en vía administrativa (BOE núm. 126 de 27/05/ 2005)
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE núm. 176 de 25/07/2006)
- R.D. 939/2005, de 29 de julio, Reglamento General de Recaudación – RGR (BOE núm. 210, 02/09/2005)
- Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (BOE núm. 213 de 05/09/2007)
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía – LAULA (BOJA núm. 122 de 23/06/2010 y BOE núm. 174 de 19/07/2010)
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera – LEPSF (BOE núm. 103 de 30/04/2012)
- Ley 39/2015, de 01 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas – PACAAPP (BOE núm. 236 de 02/10/2015)
- Ley 40/2015, de 01 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público – LRJSP (BOE núm. 236 de 02/10/2015)
- Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal – LC (BOE núm. 127 de 07/05/2020)

- Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego (BOE 164, de 10 de julio de 2021)⁵
- Ley 12/2023, de 24 de mayo, del derecho a la vivienda (BOE núm. 124, de 25/05/2023)⁶

1.2 Normativa específica:

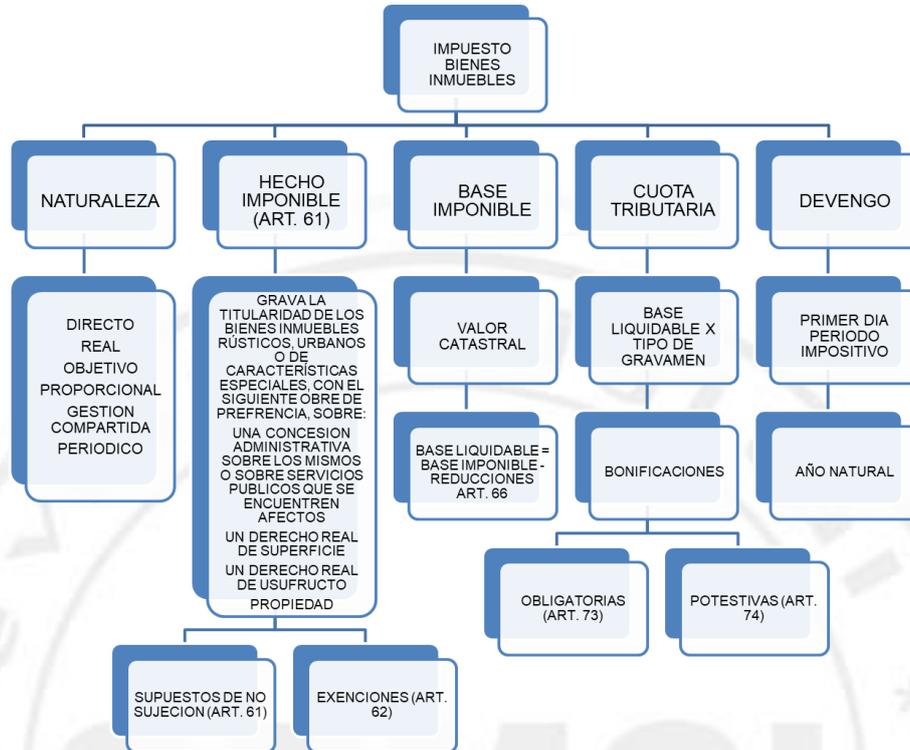
- Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario – LCI (BOE núm. 58 de 08/03/2004)
- Real Decreto s/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (BOE núm. 97 de 24/04/2006)
- Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores del Suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana (BOE núm. 174 de 22/07/1993)
- Ordenanza Fiscal General de Gestión, Recaudación e Inspección de la Excma. Diputación Provincial de Cádiz (BOP núm. 96, 24/05/2011) – OFGRIDC
- Ordenanza Fiscal General Ayuntamiento de Cádiz – OFRAC. Aprobación definitiva de la modificación de la ordenanza fiscal núm. 1 reguladora del impuesto sobre bienes inmuebles del Ayuntamiento de Cádiz (BOP núm. 245, 26/12/2019)⁷

⁵ Normativa de aprobación y entrada en vigor posterior al Trabajo de Evaluación de Máster.

⁶ Normativa de aprobación y entrada en vigor posterior al Trabajo de Evaluación de Máster.

⁷ En vigor el día 1 de enero de 2020 subsistiendo su vigencia a la fecha de la presente publicación.

2. ESQUEMA IBI



3. LA GESTIÓN COMPARTIDA, CENSAL Y TRIBUTARIA, EN EL IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES. NECESARIA COLABORACIÓN ENTRE EL CATASTRO INMOBILIARIO Y LOS AYUNTAMIENTOS. ASPECTOS CONTROVERTIDOS

El IBI es un tributo directo de carácter real, de titularidad municipal y exacción obligatoria que grava el valor catastral de los bienes inmuebles. Se trata de un impuesto de devengo periódico y de gestión compartida con la Administración del Estado.

Bifásico – “Que tiene dos fases”, ésta la definición que recoge la R.A.E., carácter que, cuando se aplica a un tributo significa que es gestionado por dos Administraciones.

Como reflejo de este carácter bifásico, hay que tener en cuenta para la gestión del IBI en sus distintas fases tanto la normativa general tributaria estatal como la específica de las Haciendas Locales, y la específica estatal de carácter catastral.

Las competencias de gestión catastral incluyen, entre otras, las siguientes funciones:

- La descripción de los bienes inmuebles que comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, *el valor de referencia*⁸, el valor catastral (que constituye la base imponible del IBI), y el titular catastral.
- La clasificación de los bienes en urbanos, rústicos y de características especiales, de acuerdo con la legislación urbanística y catastral, el planeamiento urbanístico y las características de los inmuebles.
- La determinación de los titulares catastrales.
- La valoración catastral de los bienes inmuebles, funciones que incluyen la coordinación de valores, la elaboración y aprobación de las Ponencias de Valores, la asignación individualizada de los valores y la determinación de la base liquidable en los procedimientos de valoración colectiva.
- La inspección catastral.
- La elaboración y gestión de la cartografía catastral.
- La formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario.

El Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales; siendo la inscripción de los mismos obligatoria y gratuita.

MAGNITUDES GENERALES ENERO 2023⁹ ¹⁰

Nº de bienes inmuebles

Nº de inmuebles urbanos	39.592.593
Nº de inmuebles rústicos (parcelas)	39.042.288
Nº de inmuebles de características especiales	6.359

Otros datos de inmuebles urbanos

Nº de parcelas urbanas	13.994.430
------------------------	------------

⁸ Con ocasión de la presente publicación, se incluye el término “valor de referencia” previsto en la Ley 11/2021, de 9 de julio.

⁹ En el Trabajo de Evaluación de Máster se recogieron las magnitudes generales referidas a Enero de 2021, datos que se actualizan a Enero de 2023, con ocasión de la presente publicación

¹⁰ Datos disponibles en <https://www.catastro.meh.es/esp/catastroencifras.asp>

<u>Nº de titulares de bienes inmuebles</u>	
Nº titulares inmuebles urbanos y rústicos	29.100.326
Nº titulares de inmuebles urbanos	25.799.495
Nº titulares de inmuebles rústicos	8.890.064
<u>Valor catastral medio</u>	
Valor catastral medio inmuebles urbanos	60.178€
Valor catastral medio hectárea inmuebles rústicos	1.485€
<u>Colaboración municipal</u>	
Nº de municipios ámbito competencial	7.610
Nº de municipios con convenio	4949 (749 convenios)
<u>Puntos de Información Catastral</u>	
Nº de Puntos de Información catastral (PIC)	4.070

El padrón catastral se formará anualmente para cada término municipal, y contiene la información relativa a los bienes inmuebles separadamente para los de cada clase y ha de ser remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 01 de marzo de cada año. De dicho padrón se deducen, entre otros datos, la titularidad del inmueble, su clasificación y su valor catastral, así como la base liquidable resultante de los procedimientos de valoración colectiva, pero no puede determinar la cuota tributaria (puesto que una competencia del Ayuntamiento como se verá a continuación).

El valor catastral es un valor administrativo fijado objetivamente para cada bien inmueble, está integrado por valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones.

El valor catastral se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.

Para determinar el valor catastral de un inmueble se consideran esencialmente los siguientes componentes, recogidos en los artículos 23 y 24 LCI:

- La localización del inmueble, las circunstancias urbanísticas que afecten al suelo y su aptitud para la producción.
- El coste de ejecución material de las construcciones, los beneficios de la contrata, honorarios profesionales y tributos que gravan la construcción, el uso, la calidad

y la antigüedad edificatoria, así como el carácter histórico-artístico u otras condiciones de las edificaciones.

- Los gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción, o los factores que correspondan en los supuestos de inexistencia de la citada promoción.
- Las circunstancias y valores del mercado valor del suelo, valor de la construcción y gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción.

Con carácter general, el valor catastral de los inmuebles no podrá superar el valor de mercado. A tal efecto, mediante orden ministerial se ha fijado un coeficiente de referencia al mercado del 0,5% en el momento de aprobación y entrada en vigor de la ponencia. En los bienes inmuebles con precio de venta limitado administrativamente, el valor catastral no podrá en ningún caso superar dicho precio.

La determinación del valor catastral resulta de la aplicación de los criterios de valoración recogidos en la Ponencia de valores del municipio correspondiente, que es un documento administrativo en el que se recogen, según los casos, los criterios, módulos de valoración, planeamiento urbanístico y demás elementos precisos para llevar a cabo dicha determinación, y que se ajustará a las directrices dictadas para la coordinación de valores.

Las ponencias de valores podrán ser:

- Totales, cuando se extiendan a la totalidad de los bienes inmuebles de una misma clase.
- Parciales, cuando se circunscriban a los inmuebles de una misma clase de alguna o varias zonas, polígonos discontinuos o fincas.
- Especiales, cuando afecten exclusivamente a uno o varios grupos de bienes inmuebles de características especiales.

Las ponencias de valores serán recurribles en vía económico-administrativa sin que la interposición de la reclamación suspenda la ejecutoriedad del acto.

El valor catastral de los bienes inmuebles urbanos y rústicos se determinará mediante el procedimiento de valoración colectiva o de forma individualizada.

a) Procedimientos de valoración colectiva:

El procedimiento de valoración colectiva de bienes inmuebles de una misma clase podrá iniciarse de oficio o a instancia del Ayuntamiento correspondiente cuando, respecto a una pluralidad de bienes inmuebles, se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los

valores catastrales vigentes, ya sea como consecuencia de una modificación en el planeamiento urbanístico o de otras circunstancias. El procedimiento de valoración colectiva puede, a su vez, ser:

- De carácter general, cuando requiera la aprobación de una ponencia de valores total. Sólo podrá iniciarse una vez transcurridos, al menos, cinco años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general, y se realizará, en todo caso, a partir de los diez años desde dicha fecha.
- De carácter parcial, cuando requiera la aprobación de una ponencia de valores parcial.
- De carácter simplificado, cuando se produzca una modificación de planeamiento que determina la variación del aprovechamiento urbanístico de los bienes inmuebles manteniendo el uso de los bienes inmuebles y cambios de naturaleza del suelo por incluirlos en ámbitos delimitados.

Los acuerdos adoptados en los procedimientos de valoración colectiva de carácter general y parcial tendrán efectividad el día 1 de enero del año siguiente a aquel en que se produzca su notificación.

La notificación del procedimiento simplificado tendrá efectividad el día 1 de enero del año siguiente a aquel en que tuviere lugar la modificación del planeamiento del que traiga causa, con independencia del momento en que se inicie el procedimiento y se produzca la notificación de su resolución.

b) Procedimientos de valoración individual:

El procedimiento de valoración individual se utiliza cuando sea necesaria la determinación individualizada del valor catastral del inmueble afectado, de acuerdo con sus nuevas características. Se trata de valoraciones que derivan de la formalización de declaraciones, comunicaciones y solicitudes, de procedimientos de subsanación de discrepancias o de actos de inspección catastral.

c) Procedimiento de valoración de bienes inmuebles de características especiales:

La valoración de los bienes de características especiales se determinará mediante un procedimiento que se iniciará con la aprobación de la correspondiente ponencia especial. La notificación, efectividad e impugnación de los valores catastrales resultantes de este procedimiento se regirán por lo dispuesto para el procedimiento de valoración colectiva general y parcial.

Como se ha apuntado anteriormente, los valores catastrales se pueden actualizar anualmente mediante la aplicación de coeficientes aprobados por las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En el artículo 32 de la LCI se prevén dos mecanismos alternativos para que las leyes de presupuestos generales del Estado actualicen los valores catastrales:

- Mediante la aplicación de coeficientes, que podrán ser diferentes para cada uno de los grupos de municipios que se establezcan reglamentariamente o para cada clase de bienes inmuebles.
- Con relación a los bienes inmuebles urbanos de un mismo municipio por aplicación de coeficientes en función del año de entrada en vigor de la correspondiente ponencia de valores del municipio.

Al respecto, es de gran utilidad la información sobre actualización de valores catastrales por aplicación de coeficientes aprobados en las leyes de presupuestos generales del Estado, datos por municipio, que consigue aproximar los valores catastrales al valor actual de mercado de los bienes inmuebles, disponible en el Portal de la Dirección General del Catastro.¹¹

Hasta el 31/12/2021, la determinación del valor catastral afectaba a otros impuestos distintos del IBI, como el I.R.P.F., los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza urbana. La publicación de la Ley 11/2021, de 9 de julio, introduce el concepto de “valor de referencia”, distinto al valor catastral, para el cálculo de las bases imponibles de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.¹²

El que la formación, mantenimiento y gestión del Catastro, a través de un conjunto de actuaciones administrativas, sea una competencia exclusiva del Estado, y en consecuencia que sea una competencia estatal el establecer el valor catastral de los inmuebles, que después ha de servir como base imponible del IBI, garantiza unos criterios de valoración objetivos aplicados en todo el territorio nacional de manera unificada.

Estas actuaciones administrativas comprenden, entre otras, la valoración, la inspección y la elaboración y gestión de la cartografía catastral, que se ejercen por la DGC, directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración que se establezcan con las diferentes Administraciones, entidades y corporaciones pública, con excepción de

¹¹ Información disponible a través del siguiente enlace: http://www.catastro.meh.es/esp/coeficientes_ponencias.asp

¹² Actualización del Trabajo de Evaluación de Máster con ocasión de la presente publicación.

la superior función de coordinación de valores y la de aprobación de las ponencias de valores.

El objetivo de la gestión catastral es conseguir un registro administrativo en el que se incluyen los bienes urbanos, rústicos y de características especiales y que sean un reflejo de la realidad inmobiliaria.

Las actuaciones de gestión censal/catastral del impuesto corresponden al Estado, concretamente al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Catastro, que ejerce sus funciones a través de Servicios Centrales y Gerencias ubicadas en las distintas provincias y ciudades autónomas del territorio nacional, excepto País Vasco y Navarra; o a través de colaboración con otras Administraciones y entidades públicas para lo cual tiene suscritos Convenios de colaboración, esencialmente con Ayuntamientos y Diputaciones, en virtud de los cuales la entidad colaboradora asume determinadas funciones catastrales, ya sea en régimen de delegación de competencias, de encomienda de gestión o mixto.

Convenios de Colaboración

Cualquier colaboración en la gestión catastral que exceda del mero intercambio de información deberá llevarse a cabo en el marco de los Convenios de Colaboración que se suscriban al efecto. Los Convenios de Colaboración vienen regulados en la LCI y en la normativa general de procedimiento administrativo.

Podrán suscribirse Convenios de colaboración con cualquier Administración, entidad o corporación pública.

En la actualidad, los Convenios de gestión catastral pueden referirse al ejercicio de las funciones de formación y mantenimiento del Catastro, exceptuándose expresamente las actuaciones de coordinación de valores y la aprobación de las ponencias de valores, que en todo caso se ejercerán por la DGC.

El régimen jurídico de los Convenios puede ser de tres tipos:

- Delegación de competencias.
- Encomienda de gestión.
- Mixto

El Convenio de Colaboración no comportará la transferencia de medios materiales o personales, ni contraprestación económica de ningún tipo entre las partes.

Las funciones que podrán ser objeto de los Convenios son:

- Tramitación de expedientes relativos a cambios en la titularidad catastral de los inmuebles, excepto aquellos que deban ser objeto de comunicación.
- Colaboración en el tratamiento de la información suministrada por los notarios y Registradores de la Propiedad.
- Tramitación de declaraciones relativas a modificaciones en la descripción catastral de los inmuebles.
- Tramitación de expedientes de subsanación de discrepancias.
- Actuaciones de inspección catastral. No obstante, la delegación de funciones inspectoras sólo alcanzará a las actuaciones de investigación.
- Colaboración en el proceso de notificación y atención al público derivados de los procedimientos de valoración colectiva o de otros procedimientos catastrales.
- Recepción de documentación y asistencia e información a los ciudadanos en materia de gestión y de difusión de la información catastral.
- Elaboración y mantenimiento de cartografía, ortofotografías y otros soportes gráficos
- Elaboración de ponencias de valores.
- Procedimientos simplificados de valoración colectiva.
- Colaboración en el desarrollo de las funciones del observatorio catastral del mercado inmobiliario.
- Cualesquiera otras que se acuerden.

Para el ejercicio de las funciones atribuidas en los Convenios, el Ayuntamiento o Diputación podrá solicitar a su vez a la DGC que formule encargo a la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A. (SEGIPSA); en estos casos los gastos que se originen serán sufragados por la entidad colaboradora en los términos, plazos y condiciones que se establezcan por la orden ministerial EHA 1616/2010, de 10 de junio (BOE núm. 148, de 18/06/2010) por la que se regulan las condiciones de la encomienda a la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima de trabajos catastrales objeto de Convenio con entidades colaboradoras, así como los términos, plazos y condiciones del abono de gastos.¹³

El procedimiento para suscribir un Convenio de Colaboración es el siguiente:

¹³ El listado actualizado de los encargos a SEGIPSA se puede visualizar en el siguiente enlace:

<http://154.56.135.234/es/TRANSPARENCIA/informacion-economica/Informes-encargos/>

Podrán suscribirse previa petición de la entidad interesada. La solicitud será formulada directamente ante la DGC o bien a través de la Gerencia del Catastro correspondiente según el ámbito territorial de la entidad colaboradora; en el caso que nos ocupa, Ayuntamiento o Diputación, será a través de la Gerencia. A la solicitud se adjuntará una memoria explicativa con el objeto del Convenio, el alcance de las funciones a ejercer y los medios personales y materiales para el desarrollo de las mismas. Además, se requiere para la eficacia del Convenio, la aceptación expresa de la delegación de competencias o de la encomienda de gestión por parte del órgano plenario de la entidad solicitante. La DGC, a la vista de la propuesta formulada y previo informe del Consejo Territorial de la Propiedad Inmobiliaria y de las Gerencias correspondientes, decidirá sobre la conveniencia o no de la suscripción del Convenio. Con carácter previo a la firma del Convenio, se solicita informe favorable a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y, en caso de delegación de competencias, también se requerirá informe de la Comunidad Autónoma correspondiente. El Director General del Catastro puede autorizar al Delegado de Economía y Hacienda la firma del Convenio según dispone la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 25/10/2000, cuando la entidad interesada sea un Ayuntamiento con población de derecho inferior a los 20.000 habitantes, no sea capital de provincia y el régimen del Convenio sea de encomienda de gestión. Todos los Convenios han de publicarse en el BOE. Una vez formalizado el Convenio, se constituirá en el plazo de un mes una comisión mixta de vigilancia y control formada por representantes tanto de la Dirección General del Catastro como de la entidad colaboradora, que resolverá las cuestiones que se planteen en cuanto a su interpretación y cumplimiento.^{14 15 16 17}

¹⁴ Se puede visualizar modelo de nuevo Convenio de la DGC con Ayuntamiento a través del siguiente enlace:

<http://www.catastro.meh.es/documentos/Convenios/19.01.18%20SGPAC%20AYTOS%20nuevo%20modelo%20Convenio.pdf>

¹⁵ Y modelo de Convenio de sustitución de uno vigente:

<http://www.catastro.meh.es/documentos/Convenios/19.01.18%20SGPAC%20AYTOS%20SUSTITUCI%C3%93N%20nuevo%20modelo%20Convenio.pdf>

¹⁶ Se puede visualizar modelo de Convenio de la DGC con la Diputación a través del siguiente enlace:

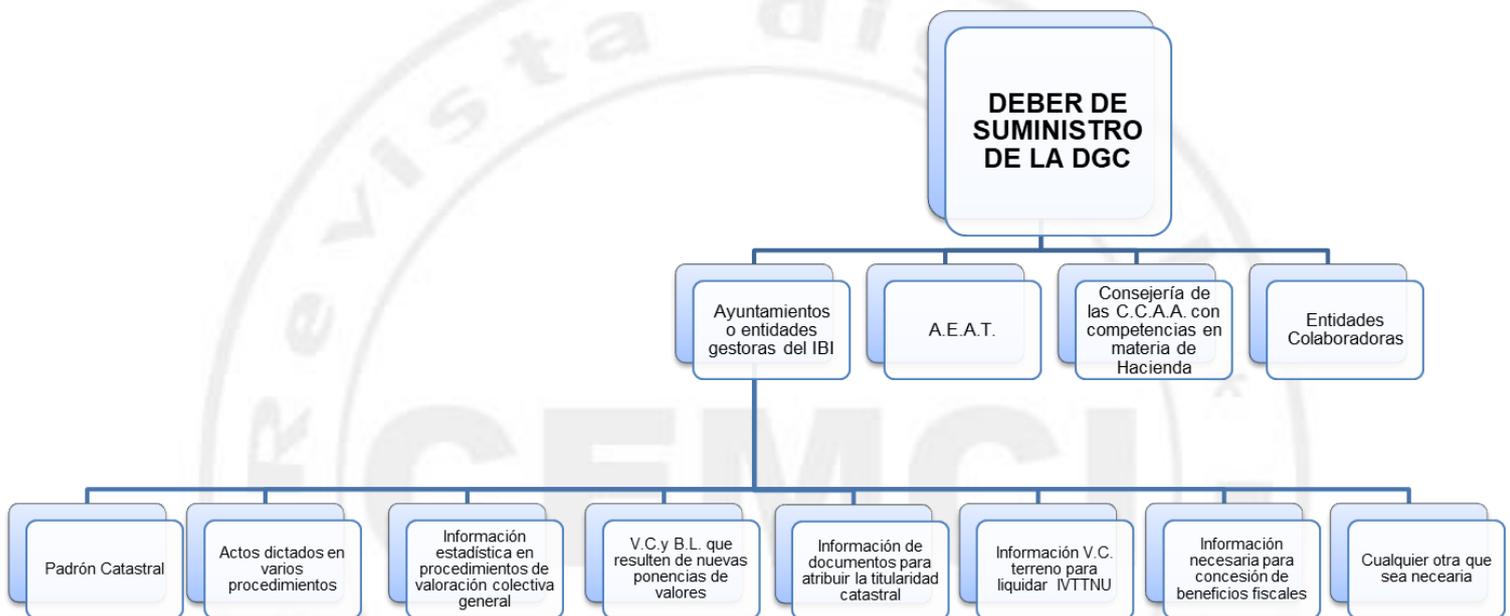
<http://www.catastro.meh.es/documentos/Convenios/19.01.18%20SGPAC%20DIPUTACIONES%20nuevo%20modelo%20Convenio.pdf>

¹⁷ Y modelo de Convenio de sustitución de uno vigente:

<http://www.catastro.meh.es/documentos/Convenios/19.01.18%20SGPAC%20DIPUTACIONES%20SUSTITUCI%C3%93N%20nuevo%20modelo%20Convenio.pdf>

Intercambio de información versus colaboración en la gestión catastral:

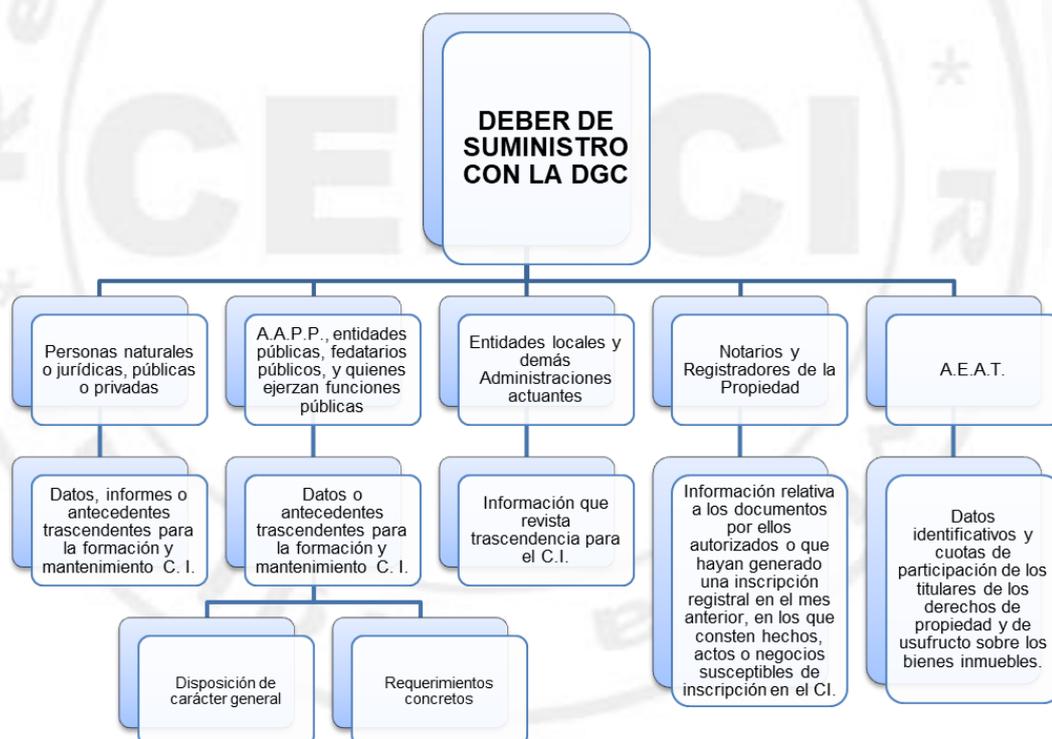
El intercambio de información en materia catastral no requiere suscripción de acuerdos o Convenios sino que viene establecido en la normativa como un deber; en sentido contrario, como se ha apuntado en los párrafos anteriores, la colaboración en la materia ha de plasmarse en el correspondiente Convenio.



Los antecedentes del intercambio de información los encontramos en el derogado RD 1390/1990, de 2 de noviembre, sobre colaboración de las A.A.P.P. en materia de gestión catastral y tributaria e inspección catastral. La aprobación de la LCI y su desarrollo reglamentario, establecen los siguientes deberes de colaboración:

- Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas deben proporcionar los datos, informes o antecedentes que revistan trascendencia para la formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario.
- Las Administraciones y demás entidades públicas, los fedatarios públicos y quienes, en general, ejerzan funciones públicas estarán obligados a suministrar al Catastro Inmobiliario, cuantos datos o antecedentes relevantes para su formación y mantenimiento sean recabados por éste, bien mediante disposición de carácter general, bien a través de requerimientos concretos. A tal fin, facilitarán el acceso gratuito a dicha información, a través de medios telemáticos.

- Las entidades locales y demás Administraciones actuantes deberán suministrar a la DGC, aquella información que revista trascendencia para el C.I. relativa a la ordenación y a la gestión tributaria del IBI, así como al planeamiento y gestión urbanística, concentraciones parcelarias, deslindes administrativos y expropiación forzosa. Igualmente, las A.A.P.P. competentes deberán remitir a la DGC la información obtenida con motivo de la gestión de ayudas agrarias sobre los bienes inmuebles rústicos que revista trascendencia para el C.I.
- Los notarios y registradores de la propiedad remitirán telemáticamente al Catastro, dentro de los 20 primeros días de cada mes, información relativa a los documentos por ellos autorizados o que hayan generado una inscripción registral en el mes anterior, en los que consten hechos, actos o negocios susceptibles de inscripción en el CI.
- Y finalmente, la A.E.A.T., comunicara a la DGC, la información que obtenga en los procedimientos de aplicación de los tributos relativa a los datos identificativos y cuotas de participación de los titulares de los derechos de propiedad y de usufructo sobre los bienes inmuebles.



Pero el suministro de información es bidireccional, y en este sentido la DGC tiene un deber de suministro de información a la A.E.A.T. y a las Consejerías con competencias en materia de Hacienda de las C.C.A.A, y por otro lado para una eficaz gestión tributaria

del IBI debe facilitar a los Ayuntamientos o entidades gestoras de los impuestos, los siguientes datos:

- Padrón Catastral.
- Los actos dictados en los diferentes procedimientos tanto de incorporación al C.I. de los bienes inmuebles y de sus alteraciones, así como de revisión en vía administrativa o jurisdiccional de dichos actos, siempre que tengan efectos tributarios en el IBI.
- La información estadística necesaria para que los Ayuntamientos afectados por un procedimiento de valoración colectiva de carácter general puedan acordar, en su caso, los nuevos tipos de gravamen y la bonificación prevista en el artículo 74.2 TRLRHL.
- Los valores catastrales y las bases liquidables que, para el ejercicio siguiente al de su aprobación, resulten de las nuevas ponencias de valores.
- Información relativa a los documentos que hubieran servido de base para la atribución de la titularidad catastral, previa petición del titular del órgano de revisión en vía administrativa de los actos de gestión tributaria del IBI.
- La información para la liquidación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, relativa al valor catastral del terreno de cada inmueble.
- La información catastral, necesaria para la concesión de beneficios fiscales en los tributos municipales.
- Cualquier otra que resulte necesaria para la aplicación de los tributos municipales.

Finalmente, la DGC tiene un deber de suministro de información a las entidades colaboradoras.

Solo a partir del momento en que se determina el valor catastral – y no antes –, comienzan las potestades tributarias de los Ayuntamientos en este impuesto. La gestión tributaria, como ha señalado la doctrina y jurisprudencia del TS empieza donde termina la gestión catastral.

Base Imponible = Valor Catastral

Base Liquidable = Base Imponible – Reducciones art. 66 TRLRHL

La base liquidable se notificará conjuntamente con la base imponible en los procedimientos de valoración colectiva. En los procedimientos de valoración colectiva la

determinación de la base liquidable será competencia de la Dirección General del Catastro y recurrible ante los Tribunales Económico-Administrativos del Estado.

En la normativa específica catastral también se establece que *“la determinación de la base liquidable del IBI para los bienes que sean objeto de regularización se realizará por la Dirección General del Catastro”* – D.A.3ª LCI

En la otra vertiente, la gestión tributaria y recaudatoria corresponde en exclusiva a las corporaciones locales. Al respecto, en el artículo 77 de TRLRHL determina las competencias de las mismas en la gestión del impuesto:

- Reconocer y denegar exenciones y bonificaciones. Tanto las obligatorias como las potestativas que se recogen en los artículos 73 y 74 TRLRHL, con el desarrollo que de las mismas recojan las correspondientes O.O.F.F.
- Realizar liquidaciones conducentes a la determinación de la deuda tributaria. Al ser el IBI un tributo de cobro periódico, la competencia para su liquidación corresponde a los Ayuntamientos. La liquidación en estos casos presenta diferencias cuando hablamos del primer periodo impositivo o alta en el padrón, que hay que practicarla de forma individualizada incluyendo todos los elementos que se recogen en el artículo 102.2 LGT; y los posteriores, que se practicará de forma conjunta para la totalidad de los contribuyentes a partir de los datos contenidos en el padrón. Así lo determina el párrafo 3 del mismo artículo que establece que *“En los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan”*.
- El Ayuntamiento elaborará a partir de la información contenida en el Padrón, la lista cobratoria, incluyendo el importe de la deuda tributaria. A raíz de la exposición de la lista cobratoria, se inicia el periodo de pago en voluntaria, y su incumplimiento en el plazo establecido en el anuncio de cobranza, motivará el inicio del procedimiento de apremio.
- Emisión de los documentos de cobro.
- Resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos (Se desarrolla en apartado 6 de este Trabajo de Evaluación)
- Resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos (Se desarrolla en apartado 4 de este Trabajo de Evaluación.)
- Actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias enunciadas en los puntos anteriores.

Y dentro de esta gestión tributaria, pero recogidas en otros artículos del TRLRHL considero que son competencias de las corporaciones locales:

a) Establecimiento del tipo de gravamen:

La cuota íntegra del IBI será el resultado de aplicar a la base liquidable el tipo de gravamen. El TRLRHL en su artículo 72 diferencia entre los tipos de gravamen aplicables a los bienes inmuebles de naturaleza urbana y rústica, y los aplicables a los bienes inmuebles de características especiales.

El tipo de gravamen mínimo y supletorio y el máximo establecidos para esta clase de bienes inmuebles son los siguientes:

	Urbana	Rústica	Bienes de características especiales
Tipo de gravamen supletorio	0,4%	0,3%	0,6%
Tipo de gravamen mínimo	0,4%	0,3%	0,4%
Tipo de gravamen máximo	1,10%	0,9%	1,3%

b) Incremento de los tipos de gravamen:

Los Ayuntamientos podrán incrementar los tipos señalados anteriormente con los puntos porcentuales que para cada caso se indican cuando concurra alguna de las circunstancias que se contemplan en el TRLRHL. Si concurriesen varias, se podrá optar por hacer uso del incremento previsto para una sola, algunas o todas.

	Bienes urbanos	Bienes rústicos
Municipios que sean capital de provincia o comunidad autónoma	0,07%	0,06%
Municipios en los que se preste servicio de transporte público colectivo de superficie	0,07%	0,05%
Municipios cuyos Ayuntamientos presten más servicios de aquellos a los que estén	0,06%	0,06%

obligados según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 7/1985 de 2 de abril		
Municipios en los que los terrenos de naturaleza rústica representan más del 80% de la superficie total del término	0,00%	0,15%

c) Diferenciación de tipos de gravamen en función de los usos

Dentro de los límites comentados, los Ayuntamientos podrán establecer, para los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, tipos diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones. Cuando los inmuebles tengan atribuidos varios usos se aplicará el tipo correspondiente al uso de la edificación o dependencia principal.

La aplicación de estos tipos se limita, como máximo, al 10% de los bienes inmuebles urbanos del término municipal que, para cada uso, tenga mayor valor catastral, a cuyo efecto la ordenanza fiscal del impuesto señalará el correspondiente umbral de valor para todos o cada uno de los usos, a partir del cual serán de aplicación los tipos incrementados.

Al respecto, es de gran utilidad la información impositiva municipal, disponible en la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local.¹⁸

Y en el caso concreto del IBI, se puede consultar por año y municipio los siguientes datos: el año de entrada en vigor de valores catastrales de urbana, resultantes de procedimientos de valoración colectiva de carácter general, los tipos de gravamen de urbana, rústica o características especiales, y coeficiente de actualización (si lo hubiera).

d) Reducción de tipos de gravamen

En los municipios en los que entren en vigor nuevos valores catastrales de inmuebles rústicos y urbanos, resultantes de procedimientos de valoración colectiva de carácter general, los Ayuntamientos podrán establecer, durante un periodo máximo de seis años, tipos de gravamen reducidos, que no podrán ser inferiores al 0,1% para los bienes inmuebles urbanos, ni al 0,075% tratándose de inmuebles rústicos.

¹⁸ Información disponible en el siguiente enlace:

https://serviciostelematicosexthacienda.gob.es/SGFAL/ConsultaTipos/asp/listado_municipiosm.aspx

e) El recargo en el Impuesto sobre bienes inmuebles por la desocupación con carácter permanente de los inmuebles de uso residencial:

La regulación anterior de este recargo venía dada por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, BOE núm. 55 de 05 de Marzo de 2019; derivando a la normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal. En este camino, el Tribunal Constitucional (ATC (Pleno) 109/2017, de 18 de julio) ya se había encargado de avalar la constitucionalidad del recargo.

Por lo que respecta a la C.A. de Andalucía, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (BOJA núm. 54 de 19/03/2010 y BOE núm. 77 de 30/03/2010), establece en su artículo 25 qué se entiende por viviendas deshabitadas; artículo no exento de controversia y objeto de suspensión y recursos de inconstitucionalidad ante el TC.

En la recién publicada Ley 12/2023, de 24 de mayo, del derecho a la vivienda, se hace referencia expresa a este recargo, ya que en la Disposición Final Tercera se recoge la modulación del recargo a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

El art. 72.4 TRLRHL recoge que *“Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto.*

A estos efectos tendrá la consideración de inmueble desocupado con carácter permanente aquel que permanezca desocupado, de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años, conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal, y pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial.

El recargo podrá ser de hasta el 100 por ciento de la cuota líquida del impuesto cuando el periodo de desocupación sea superior a tres años, pudiendo modularse en función del periodo de tiempo de desocupación.

Además, los ayuntamientos podrán aumentar el porcentaje de recargo que corresponda con arreglo a lo señalado anteriormente en hasta 50 puntos porcentuales adicionales en caso de inmuebles pertenecientes a titulares de dos o más inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados en el mismo término municipal.

En todo caso se considerarán justificadas las siguientes causas: el traslado temporal por razones laborales o de formación, el cambio de domicilio por situación de dependencia o razones de salud o emergencia social, inmuebles destinados a usos de vivienda de segunda residencia con un máximo de cuatro años de desocupación continuada, inmuebles sujetos a actuaciones de obra o rehabilitación, u otras

circunstancias que imposibiliten su ocupación efectiva, que la vivienda esté siendo objeto de un litigio o causa pendiente de resolución judicial o administrativa que impida el uso y disposición de la misma o que se trate de inmuebles cuyos titulares, en condiciones de mercado, ofrezcan en venta, con un máximo de un año en esta situación, o en alquiler, con un máximo de seis meses en esta situación. En el caso de inmuebles de titularidad de alguna Administración Pública, se considerará también como causa justificada ser objeto el inmueble de un procedimiento de venta o de puesta en explotación mediante arrendamiento.

El recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble en tal fecha, juntamente con el acto administrativo por el que esta se declare.

La declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a los datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro”¹⁹.

Finalmente, la DGC, respecto a la Provincia de Cádiz, recoge respecto al ejercicio fiscal 2023, los siguientes municipios que incluyen en sus respectivas O.O.F.F. el recargo de viviendas desocupadas, indicados en %:²⁰

11001 Alcalá de los Gazules	30	11015 Chiclana de la Frontera	50
11007 Barbate	50	11016 Chipiona	50
11009 Benaocaz	50	11021 Jimena de la Frontera	50
11010 Bornos	50	11028 Puerto Real	50
11011 Bosque (El)	50	11035 Tarifa	50
11013 Castellar de la Frontera	50	11037 Trebujena	50

A nivel nacional, en el año 2023, tan sólo 222 municipios han establecido el recargo, lo que no representa ni el 3% del total de los Ayuntamientos.

¹⁹ Actualización normativa posterior al Trabajo de Evaluación de Máster.

²⁰ Actualización del Trabajo de Evaluación de Máster con ocasión de la presente publicación. Fuente: Área Estadística. Dirección General Catastro

f) Regulación de bonificaciones potestativas no incluidas en el artículo 74.2 TRLRHL, a través de la correspondiente O.F. municipal:

La LBRL establece en su artículo 4 que, a los municipios, como A.A.P.P. de carácter territorial, les corresponde, entre otras potestades, la potestad tributaria y financiera. Reflejo de esta potestad, las bonificaciones potestativas son aquellas que para su aplicación requieren que el Ayuntamiento las apruebe en su propia O.F., en la que se especificarán los aspectos sustantivos y formales de las mismas, como pueden ser su duración, cuantía o compatibilidad con otros beneficios fiscales; pero sin olvidar el principio de reserva de ley en materia de beneficios fiscales, ya que el TRLRHL recoge en su artículo 9 que *“No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales. No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley. En particular, y en las condiciones que puedan prever dichas ordenanzas, éstas podrán establecer una bonificación de hasta el cinco por ciento de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos”*. En el mismo sentido, la LGT en su artículo 8.d) recoge que se regularán en todo caso por Ley *“El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales”*. Finalmente, en el TRLRHL en su artículo 74 se recogen expresamente las bonificaciones potestativas.

La fijación en la O.F. de los porcentajes máximos permitidos por la normativa estatal (Hasta el 90% o 95% se prevé para la mayoría de los supuestos) va a incidir directamente en la recaudación del IBI, ya que puede suponer que la cuota tributaria a satisfacer por el contribuyente sea mínima. Pero hay que tener en cuenta que esta razón pueda ser la que subyace en las haciendas locales para el establecimiento de las mismas, utilizándolas como herramientas para la ejecución las políticas sociales o económicas del municipio, como de hecho ocurre con las bonificaciones para familias numerosas o actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo.

Pero como cualquier mecanismo que es potestativo, puede ser no ajustado a derecho, y dado que en apartado se están analizando aspectos controvertidos relacionados con la gestión tributaria del IBI, se trae a colación algunas ejemplos de bonificaciones potestativas que han podido ser objeto de polémica, ya que en los últimos años a nivel nacional, varios han sido los Ayuntamientos que han incluido en sus respectivas O.O.F.F.

diversos incentivos en el pago del IBI para algunos grupos de población o para algunos tipos de inmuebles, no recogidos en el mencionado artículo 74. A nivel andaluz, este debate ha sido planteado principalmente en relación a municipios ubicados en la provincia de Málaga, especialmente en la zona de la Costa del Sol.

En este sentido, ha sido polémica la “ayuda o subvención” al IBI vinculada al empadronamiento en el municipio en cuestión, ya que los contribuyentes no beneficiados aducen su carácter discriminatorio. La razón aducida por los Ayuntamientos es la pretensión municipal de fomentar el empadronamiento en el término municipal de las personas que tienen propiedades inmobiliarias en el mismo, como una forma de acrecentar los ingresos municipales, mediante un incremento de las transferencias de recursos que se reciben de las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma en función de la variable poblacional.

Como ejemplo, el Ayuntamiento de Torremolinos aplicaba desde 2003 una “subvención” a efectos de liquidación del IBI únicamente a los vecinos que ostentaban la condición de empadronados en el municipio con más de dos años de antigüedad, aplicándose igualmente a trasteros y plazas de garaje.

Otros Ayuntamientos andaluces aprobaron medidas similares: Benalmádena, Alhaurín de la Torre, El Rincón de la Victoria, Fuengirola, Huétor Vega...

En este supuesto, hay que tener en cuenta que el establecimiento y aplicación de una bonificación potestativa a través de la OF correspondiente no es posible, ya que en el referido artículo 74 no se incluye beneficio fiscal en el IBI condicionado al hecho de estar o no empadronado el sujeto pasivo en el municipio; por lo que a priori estaría vedada esta posibilidad. Quedaría entonces pendiente de analizar si es posible la aplicación de una subvención, como se ha apuntado anteriormente, como mecanismo para las políticas sociales o económicas del Ayuntamiento.

Para ello, la LGS en su artículo 2.1 establece el concepto de subvención “*Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por (...) las entidades que integran la Administración Local, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*

c) *Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.*

Mientras que en el apartado 4.g) se recoge que no tienen carácter de subvención “*Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social*”; por lo que la potestad del Ayuntamiento para establecer una “subvención” en la O.F., no puede utilizarse para el establecimiento de un beneficio fiscal.

Esta tesis fue la sostenida por el Defensor del Pueblo de Andalucía en la resolución de las quejas 09/5662, 12/4934, 12/7093, 13/1697, 13/1883, 13/5118, 10/552, 11/4886, 11/502, 13/1952 y 15/4003 (Memoria DP 2014 – 2015 - 2016), y especialmente las resoluciones judiciales de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía, con sede en Málaga, que han declarado la improcedencia del IBI a los vecinos que ostentan la condición de empadronados en el municipio en las sentencias 1984/2008 y 2767/2009, al establecer un criterio discriminatorio no ajustado a derecho, o la sentencia 7130/2012, de 21 de mayo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía, con sede en Granada, interpretando que el reconocimiento en virtud de una O.F. que carece de rango legal de un beneficio o bonificación fiscal sobre un tributo local es una actuación que se revela contraria a derecho. Finalmente, traemos a colación la Sentencia 1979/2014, de 19 de mayo, de la Sección 2ª, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS recaída en recurso de casación, frente al Acuerdo definitivo de modificación de la O.F. núm.1, reguladora del Impuesto sobre Bienes inmuebles, aprobada por el Ayuntamiento de Castro Urdiales y publicada en el BOP de Cantabria de 26/12/2007. En síntesis, la citada Sentencia del TS, viene a concluir que los Ayuntamientos no pueden reconocer bonificaciones – con carácter de subvención – en el IBI amparándose en su autonomía local y, que resulten contrarias a las previsiones legales contenidas en el TRLRHL y en la LGT. El Tribunal Supremo no admite como potestativa para el Ayuntamiento recurrente, una bonificación en el IBI que se articula como una subvención para empadronados en el municipio, recogiendo en su FD Tercero “*En consecuencia, no cabe duda alguna que el Ayuntamiento de Castro Urdiales no respetó en la aprobación del art. 13.9 de la O.F. del IBI las previsiones del art. 74.2 TRLHL, ya que si pretendía evitar subidas excesivas o poner un límite a los posibles incrementos anuales de la cuota del IBI debió de acudir a las reducciones por bonificaciones potestativas, con su consiguiente régimen normativo, en lugar de utilizar el peculiar sistema de subvenciones, ajenas en su naturaleza jurídica y fines al ámbito fiscal, razón por la que resulta acertada la argumentación de la Sentencia impugnada cuando afirma que el Ayuntamiento carecía de competencia para incluir en la gestión del IBI una minoración de la cuota líquida no contemplada ni en la LGT ni en el TRLHL, insistiendo*

en que los beneficios fiscales no tienen carácter de subvenciones y se rigen por su normativa propia”.

A pesar de esta Sentencia, los Ayuntamientos han continuado aplicando varios años la mencionada “subvención”, a título de ejemplo el Ayuntamiento de Torremolinos, modificó la O.F. eliminándola, en Pleno de 20/10/2017 y publicada en el B.O.P. de Málaga en fecha 27/12/2017, con efectos a partir del 01/01/2018. O el Ayuntamiento de Fuengirola que para 2021 mantiene la subvención del 30% para empadronados en el periodo voluntario, así como la bonificación del 15% del IBI y basura para pensionistas.

En la actualidad, muchos Ayuntamiento han sustituido esta “subvención” al IBI por ayudas a la ciudadanía para personas en situación de vulnerabilidad; por ejemplo, el Ayuntamiento de Torremolinos en este ejercicio fiscal ha aprobado las ayudas a la ciudadanía 2023, destinadas al pago del Impuesto de Bienes Inmuebles de la vivienda habitual, y serán de entre el 25 y el 75% del importe del recibo, según el nivel de ingresos familiar, hasta un máximo de 412 euros.²¹

Similares argumentos se pueden esgrimir frente a las bonificaciones establecidas por los Ayuntamientos para familias monoparentales, ya que ni en el artículo 73 ni en el 74 TRLRHL se contemplan bonificaciones específicas para este colectivo, y dado el principio de reserva de ley expuesto, los Ayuntamientos no pueden establecer bonificaciones en sus O.O.F.F. que no estén previstas expresamente en una norma con rango de Ley. Lo único que se puede esgrimir a favor es que las familias monoparentales tengan la consideración de familias numerosas, y en este sentido, el artículo 74.4 TRLRHL sí recoge una bonificación de hasta el 90% de la cuota íntegra del impuesto a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten tal condición, y en la medida de que existan familias monoparentales que tengan tal consideración, tendrán derecho a la bonificación correspondiente, pero no porque sea familia monoparental, sino porque es familia numerosa; para ello habrá que estar a la legislación específica, en este caso, la Ley 40/2003 de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (BOE núm. 277 de 19/11/2003) para encontrar las equiparaciones pertinentes.

En un mismo orden de cosas, con ocasión de las consecuencias derivadas de la pandemia de COVID 19 declarada por la OMS en marzo de 2020, ha conllevado que se hayan regulado, por parte de Ayuntamientos, la concesión de subvenciones directas, normalmente en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas a cubrir el coste del IBI. A título de ejemplo, Colmenar Viejo – Subvención del 50% de la cuota del IBI 2020, con un máximo de 500€, a personas físicas en situación de desempleo o afectado por un ERTE derivado en pandemia COVID 19; Elche – Subvención de hasta 150 euros a los

²¹ Actualización del Trabajo de Evaluación de Máster con ocasión de la presente publicación.

titulares de los recibos del IBI de Naturaleza Urbana 2020; Madrid – Bonificación del 25% del IBI en los sectores de ocio, comercio, hostelería, cultural y espectáculos y del 50 % en el sector hotelero, o las reguladas por la C.A. de Canarias, a través del Decreto Ley 10/2021, de 22 de julio, Boletín Oficial de Canarias de 23/07/2021, destinadas a las empresas titulares de la explotación de establecimientos turísticos de alojamiento mientras su actividad ha estado prácticamente paralizada por los efectos de la pandemia en la movilidad y el turismo, y la cuantía de las subvenciones podrá ser de hasta el 100% de la cuota íntegra o en su caso, líquida, del IBI devengado a 1 de enero de 2021, correspondiente a los establecimientos turísticos de alojamiento ubicados en Canarias. La justificación de las mismas viene amparada en el artículo 31.8 de la LGS que establece que *“los tributos son gasto subvencionable cuando el beneficiario de la subvención los abona directamente”* y en este sentido, consideran que el IBI es susceptible de ser subvencionado. Las subvenciones previstas en el Decreto ley se acogen al Marco Nacional Temporal relativo a las medidas de ayuda destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19, aprobado mediante Decisión de la Comisión Europea de 2 de abril (Decisión SA.56851 (2020/N) al amparo del Marco Temporal Europeo y sus posteriores modificaciones y de acuerdo con lo establecido en este régimen, las autoridades competentes podrán conceder ayudas temporales a empresas y personas autónomas que se enfrentan a una falta de liquidez u a otro tipo de perjuicios significativos a raíz del brote de COVID-19, y, en general, a cualquier empresa o persona autónoma cuyos resultados económicos se vean afectados como consecuencia del estado de alarma decretado a raíz de la COVID-19.

Finalmente, mención aparte pero que excede del planteamiento de este Trabajo, referir que, a efectos tributarios, los Ayuntamientos/C.C.A.A. tienen la obligación de declarar las subvenciones ante la A.E.A.T., que para la mayoría de los contribuyentes particulares tienen la consideración de ganancias patrimoniales y tributan en la base general del I.R.P.F., cuestión que también ha generado polémica entre colectivos que se han visto obligados a presentar la correspondiente declaración I.R.P.F. por el simple hecho de haber sido beneficiario de una subvención al IBI.

Reseñar que las competencias que con relación al IBI, como tributo propio, se atribuyen a los Ayuntamientos se ejercerán directamente por aquellos o a través de los Convenios u otras fórmulas de colaboración que se celebren con cualquiera de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la normativa estatal y local; el art. 8.1 de la LRJSP, después de señalar que *“la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes”*, añade las formas de ejercicio de las competencias: *“La delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia no*

suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.” Pero no todas las formas de ejercicio de la competencia tienen las mismas características y, además, hay que tener en cuenta la legislación local para determinar las distintas posibilidades de ejercer las competencias. En este sentido se pronuncian el artículo 106.3 LRRL y el artículo 7 TRLRHL que establece que los Ayuntamientos pueden igualmente delegar en la Comunidad Autónoma o en la Diputación Provincial (Entidad Local de ámbito superior/Entidad Local en cuyo territorio estén integradas) las facultades de gestión, inspección y recaudación tributarias. En términos semejantes se pronuncian los artículos 8 del RGR, y 8 del TRLRHL, que contempla también la posibilidad de colaboración entre administraciones en lo que al ámbito de aplicación de los tributos y demás recursos se refiere. Por su parte, el artículo 14 LAULA, dispone que la Provincia, en la forma y casos en que lo determine una norma provincial, prestará obligatoriamente, a petición del municipio, al menos los siguientes servicios municipales: a) Inspección, gestión y recaudación de tributos.

Los Convenios actualmente están regulados en los artículos 47 a 53 de la LRJSP, en la que se regula al Convenio como un negocio jurídico que incluye objetivos a conseguir, normativa que ha venido a sustituir a la que, de forma fragmentaria e incompleta se recogía en la LRJAAPPYPAC – Ley 30/1992. La principal novedad introducida por la ley es que aporta un concepto legal de Convenio Administrativo. Tras definir lo que son los Convenios Administrativos, aborda la tarea de delimitarlos respecto de otras dos figuras afines, con las que pueden confundirse, como son los protocolos generales de actuación y los contratos del sector público.

Una figura afín es la Encomienda de Gestión, que se encuentra regulada en el artículo 11 de la LRJSP. El rasgo fundamental que permite distinguir la Encomienda de Gestión de la Delegación de Competencias es que la primera se refiere a actividades materiales o técnicas, de gestión o de servicios competencia de un órgano o entidad. No opera en el ámbito de la adopción de decisiones. La Encomienda no supone ni cesión de la titularidad ni de los elementos sustantivos de su ejercicio. Esto quiere decir que la entidad encomendante sigue siendo la responsable, de tal forma que, además, retiene la responsabilidad de dictar las resoluciones que den soporte jurídico a la actividad encomendada. Por lo tanto, la Encomienda de Gestión compatibiliza la irrenunciabilidad de las competencias con la carencia de los medios materiales para su desempeño.

En definitiva, se diferencia de la Delegación de Competencias en que la Encomienda de Gestión se lleva a cabo, fundamentalmente, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Para concluir este apartado, referenciar que en el caso concreto de la Provincia de Cádiz, la respectiva Diputación Provincial, a través del Servicio Provincial y Recaudación Tributaria – en adelante SPRyGT – centraliza la mayoría de las funciones de actuaciones de gestión censal, tributaria y recaudatoria del IBI, ya que por un lado tiene suscrito Convenio de Colaboración con la Dirección General de Catastro (Gerencia Territorial de Cádiz) para el ejercicio de funciones de gestión censal, y por otro Convenios de Colaboración o Encomienda de Gestión con los respectivos Ayuntamientos para la gestión tributaria y/o recaudatoria del mismo; lo que se traduce en una mayor eficacia y eficiencia en la gestión total del impuesto y una mayor simplificación administrativa para el contribuyente.

4. PROCEDIMIENTO REVISIÓN / IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE GESTIÓN CATASTRAL Y TRIBUTARIA DEL IBI.

La distinción entre "gestión catastral y gestión tributaria" y los procedimientos de revisión e impugnación de los actos que de dicha gestión emanan, ha sido reiteradamente afirmada por la jurisprudencia de la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otras las que datan de 17 de septiembre y 19 de noviembre de 2003, dictadas en los recursos de casación 9444/1998 y 6017/1998, para recopilar las pronunciadas en fechas recientes:

- Sentencia 196/2019, de fecha 19 de febrero de 2019, recurso de casación 128/2016
- Sentencia 273/2019, de fecha 04 de marzo de 2019, recurso de casación 11/2017
- Sentencia 282/2019, de fecha 05 de marzo de 2019, recurso de casación 1431/2017
- Sentencia 443/2019, de fecha 02 de abril de 2019, recurso de casación 2154/2017
- Sentencia 606/2019, de fecha 07 de mayo de 2019, recurso de casación 4570/2017
- Sentencia 664/2020, de fecha 03 de junio de 2020, recurso de casación 2607/2018
- Sentencia 430/2020, de fecha 18 de mayo de 2020, recurso de casación 6950/2018
- Sentencia 179/2021, de fecha 11 de febrero de 2021, recurso de casación 1115/20202

De dichas sentencias se deducen estas consecuencias respecto a las impugnaciones, en función de en qué momento nos encontremos del procedimiento de gestión censal, tributaria o de recaudación del IBI:

- 1) La impugnación contra los valores catastrales ha de plantearse ante el Tribunal Económico-Administrativo y no ante el Ayuntamiento.
- 2) La impugnación de tales valores, mientras no recaiga resolución firme decidiendo el importe último en el que han de quedar fijados, y salvo que se haya obtenido la suspensión de su aplicación en las vías económico-administrativa o jurisdiccional, no impide a los Ayuntamientos liquidar con arreglo a ellos.
- 3) El punto de conexión entre gestión catastral y gestión tributaria está en la determinación de la base imponible del impuesto, que viene constituida por el valor catastral, valor que es el resultado de la gestión catastral y el punto de partida para la gestión tributaria, de manera que esta última empieza donde termina la gestión catastral.
- 4) La impugnación de la liquidación debe plantearse ante el Ayuntamiento correspondiente o la Diputación cuando ejerce las competencias por Delegación o Encomienda de Gestión, y esta impugnación de la liquidación, en principio, no es cauce adecuado para combatir el valor catastral, ya que el fijado por el Estado a través de la Dirección General del Catastro vincula al Ayuntamiento y el conocimiento de su impugnación está reservado a la vía económico-administrativa.

Respecto a la suspensión de la ejecución del acto recurrido en reposición, el artículo 224.1 de la Ley 58/2003 LGT establece un sistema en función de la naturaleza del mismo. Como norma general establece que la ejecución del acto impugnado quedará suspendida automáticamente a instancia del interesado si se garantiza el importe de dicho acto, los intereses de demora que genere la suspensión y los recargos que procederían en caso de ejecución de la garantía. En los supuestos en los que la impugnación afectase a una sanción tributaria, su ejecución quedará suspendida automáticamente sin necesidad de aportar garantías. Pero en lo referente al objeto de este Trabajo Final, si la impugnación afectase a un acto censal relativo a un tributo de gestión compartida, no se suspenderá en ningún caso, por este hecho, el procedimiento de cobro de la liquidación que pueda practicarse. Ello sin perjuicio de que, si la resolución que se dicte en materia censal afectase al resultado de la liquidación abonada, se realizará la correspondiente devolución de ingresos.

Por ello, el procedimiento general de impugnación quedaría como sigue.

Impugnaciones de las resoluciones de gestión censal/catastral:

Entre los actos de gestión censal/catastral del IBI, tenemos:

a) *Declaraciones/Comunicaciones/ Solicitudes/ Subsanación de Discrepancias/Procedimiento de Regularización Catastral:*

La resolución del procedimiento no pone fin a la vía administrativa. En el plazo de un mes desde la notificación de la resolución se puede interponer:

- Reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-administrativo Regional o Local. Si el valor catastral del inmueble excede de 1.800.000 euros, dicha reclamación podrá interponerse directamente, ante el Tribunal Económico-administrativo Central.
- Con carácter potestativo y previo a dicha reclamación económico-administrativa se puede interponer recurso de reposición ante la Gerencia del Catastro que dictó el acto, no siendo admisible la interposición simultánea de ambos recursos

b) *Elaboración de ponencia de valores:*

La resolución del procedimiento no pone fin a la vía administrativa. Se puede interponer alguno de los siguientes recursos:

- Reclamación económico administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, si la ponencia la aprueba la Dirección General del Catastro.
- Reclamación económico administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional, si la ponencia la aprueban las Gerencias del Catastro.
- Con carácter potestativo y previo a dichas reclamaciones económico administrativas se puede interponer recurso de reposición ante el órgano que aprobó la ponencia, no siendo admisible la interposición simultánea de ambos recursos.

c) *Valoración colectiva de carácter general o parcial/Simplificado de Valoración Colectiva:*

La resolución del procedimiento no pone fin a la vía administrativa. Se puede interponer alguno de los siguientes recursos:

- Reclamación económico administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional, si el importe del valor catastral del bien inmueble excede de 1.800.000 euros, se podrá optar por interponer dicha reclamación directamente, ante el Tribunal Económico Administrativo Central.

- Con carácter potestativo y previo a dichas reclamaciones económico administrativas se puede interponer recurso de reposición ante el órgano que aprobó la potestativa, no siendo admisible la interposición simultánea de ambos recursos.

d) Padrones catastrales:

El Padrón Catastral no puede ser objeto de recurso, dado que no es un acto administrativo de gestión catastral, sino un documento de información sobre bienes inmuebles derivados de otros actos, por lo que, si estos últimos no hubieran sido objeto de impugnación, no sería más que un acto de reproducción de otros actos consentidos y firmes. Los errores u omisiones que hubiera en el padrón, lo serían en realidad de los datos del Catastro Inmobiliario, que podrán ser objeto de rectificación por cualquiera de los procedimientos de revisión de actos en la vía administrativa previstos en la LGT, o a través de un procedimiento de subsanación de discrepancias ²²

Impugnaciones de las resoluciones de gestión tributaria:

Entre los actos de gestión tributaria del IBI, tenemos:

- Emisión de las liquidaciones de IBI
- Concesión o denegación de beneficios fiscales
- Recaudación
- Solicitud de división de la cuota tributa del IBI
- Altas/Bajas

Estas resoluciones no ponen fin a la vía administrativa, y contra las mismas cabe el Recurso de Reposición previsto en el artículo 14.2 del TRLRHL, al tratarse de un acto dictado en vía de gestión de tributos propios, en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente a su notificación. Será competente para conocer y resolverlo el órgano de la entidad local que haya dictado el acto administrativo impugnado, o en el caso de existencia de Convenio de Delegación Ayuntamiento con Diputación, el Diputado Delegado del Área de Servicios Económicos, Hacienda y Recaudación de la Diputación Provincial de Cádiz, órgano delegado.

Contra la desestimación expresa o presunta de éste, cabe Recurso Contencioso – Administrativo en el plazo de dos meses contado a partir del día siguiente al de la notificación del acuerdo resolutorio del Recurso de Reposición, si es expreso, o de seis meses a contar desde el día siguiente al que deba entenderse desestimado el referido recurso de forma presunta.

²² Vid en este sentido, Resolución Vinculante de la DG Tributos, V2232/08, de 26 de noviembre de 2008

Reseñar que cuando es estemos ante **municipios de gran población** (habrá que estar a la definición que de los mismos se establece en el artículo 121 de la LBRL), que hayan creado voluntariamente un órgano de gestión tributaria entre cuyas funciones se encuentran la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales, cabrá interponer contra dichos actos y ante dicho órgano reclamación económico – administrativa en el plazo de un mes. La resolución que se dicte pone fin a la vía administrativa y contra ello sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo. No obstante, los interesados podrán, con carácter potestativo, presentar contra dichos actos y previamente a la reclamación económico-administrativa, el recurso de reposición del artículo 14 del TRLRHL, contra cuya resolución cabe la reclamación económico-administrativa.

Esta distinción entre gestión catastral y gestión tributaria, y la impugnación de sus resoluciones, ha sido reiteradamente confirmada por el Tribunal Supremo en las sentencias antes enunciadas, de manera que corresponde a la Administración estatal a través del Catastro la atribución del valor catastral a los bienes inmuebles a efectos de determinar la base imponible del IBI, debiendo proceder el Ayuntamiento a aplicar dichos valores catastrales.

No obstante, esa regla general puede ceder ante situaciones excepcionales inspiradas en principios superiores que deben, en determinadas situaciones, prevalecer frente al principio de seguridad jurídica y, en consecuencia, frente al carácter estanco o impermeable de esa distinción entre ambos ámbitos de gestión; pudiéndonos encontrar ante siguientes situaciones tales como inexistencia de notificación en vía de gestión catastral de los nuevos valores catastrales, situaciones sobrevenidas, como declaraciones judiciales y/o jurisprudenciales o cambios legislativos, que reflejan o incluso pueden llevar a la certidumbre sobre la incorrección del valor catastral, que al tiempo de su determinación eran circunstancias desconocidas por inexistentes, y que, por ende, ni tan siquiera pudieron ser alegadas por los interesados.

Este razonamiento no es sino el reflejo de principios consagrados como el de tutela judicial efectiva, principio de legalidad tributaria e igualdad o el de eficacia administrativa.

Las sentencias enumeradas se refieren explícitamente a alguna de estas situaciones con el término de “disfunciones” que no pueden perjudicar al contribuyente, desde el momento que el valor catastral singulariza en el IBI la concreta capacidad económica que grava este tributo municipal y, de esta manera, a través del mismo se materializa el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 31 CE.

5. GESTIÓN RECAUDATORIA, OTRA FUENTE DE CONFLICTOS: LA AFECCIÓN DEL INMUEBLE, HIPOTECA LEGAL TÁCITA, LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA EN LA COTITULARIDAD DEL IBI, REPERCUSIÓN DEL IBI AL COMPRADOR, PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A EXIGIR EL IBI POR ACTUACIONES CATASTRALES O DE GESTIÓN TRIBUTARIA.

Afección del inmueble

En este apartado se analizará la posible responsabilidad tributaria del adquirente en relación con deudas tributarias del anterior propietario y la afección del inmueble en el pago.

En este sentido hay que distinguir por un lado impuestos que expresamente generan afección real del inmueble, y por otro, impuestos que graven transmisiones de los mismos. En el primero de los supuestos incluimos al IBI.

Como se ha referido en otros puntos de este Trabajo de Evaluación, para dar respuesta a este punto no encontramos la solución en una normativa concreta, sino hay que tener en cuenta por un lado la general tributaria y por otro la específica de Haciendas Locales; de esta manera con una visión del articulado de ambas es como se puede llegar a una respuesta específica.

La normativa de Haciendas Locales recoge en su artículo 64.1 que *“En los supuestos de cambio, por cualquier causa, en la titularidad de los derechos que constituyen el hecho imponible de este impuesto, los bienes inmuebles objeto de dichos derechos quedarán afectos al pago de la totalidad de la cuota tributaria, en régimen de responsabilidad subsidiaria, en los términos previstos en la LGT”*, por lo que la normativa específica remite en este tema a la normativa general tributaria. En este sentido, tampoco en un solo artículo de la LGT se resuelve la cuestión, sino que hay que tener en cuenta varios preceptos. Por un lado, respecto a los responsables subsidiarios, el artículo 43.1.d) establece que serán responsables subsidiarios de la deuda tributaria *“los adquirentes de bienes afectos por la ley al pago de la misma, en los términos del art. 79 de la misma ley”*; este artículo remarca que se responde con el bien afecto, remarcándose que la responsabilidad es de naturaleza subsidiaria. Esta responsabilidad subsidiaria lo que implica es que el tenedor del inmueble sólo responderá en caso de que no resulte posible cobrar la deuda del deudor principal y éste sea declarado fallido, siguiendo el correspondiente procedimiento de derivación de responsabilidad, no pudiendo por tanto la Administración dirigirse directamente contra el actual propietario del inmueble sin seguir el procedimiento establecido al efecto.

Y respecto al alcance de esta responsabilidad, la responsabilidad se limita al importe de la cuota impagada, no alcanzando ni las sanciones impuestas al deudor ni los intereses o recargos que se hubiesen devengado en sede del mismo, concediéndosele al responsable un nuevo periodo voluntario de pago. Es en otro artículo donde se regula el tema, en concreto el 41.3 que establece que “*será el de la totalidad de la deuda en período voluntario*”, lo que excluye el recargo de apremio, los intereses de demora, las costas del procedimiento y las sanciones – excluidas expresamente en el 41.4

También habría que determinar el plazo o periodos a los cuales alcanza esta responsabilidad subsidiaria. Las deudas que pueden reclamársele al titular del inmueble afecto serían sólo aquellas deudas no prescritas. Pero en este sentido el artículo 68.8 de la LGT establece que “*Interrumpido el plazo de prescripción para un obligado tributario, dicho efecto se extiende a todos los demás obligados, incluidos los responsables*”, lo que a sensu contrario debe entenderse que si las deudas no han prescrito para el deudor principal, tampoco han prescrito para el responsable subsidiario, por lo que deben ser incluidas en el acto de declaración de responsabilidad, pero únicamente, como antes se ha referido, por su importe principal. La controversia había sido resuelta no obstante con anterioridad por el TS que en su sentencia de 09/04/2003, resolviendo un recurso de casación en interés de ley, estableció que “*entendiendo, en consecuencia, que no han prescrito para el adquirente las deudas del IBI que tampoco habían prescrito para el sujeto pasivo, y que, asimismo, los actos interruptivos de la prescripción para con el sujeto pasivo pueden oponerse eficazmente contra el nuevo titular adquirente.*”

Hay que referir igualmente que el periodo de prescripción de las deudas tributarias es de cuatro años desde el fin de su periodo voluntario de pago. Ello no implica que el inmueble sólo pueda como máximo responder de las deudas del IBI de los últimos cuatro años ya que el periodo de prescripción puede interrumpirse y reiniciarse desde cero en caso de que tengan lugar determinadas actuaciones de la Administración dirigidas al pago de la deuda en cuestión (tales como, por ejemplo, el inicio de una comprobación o la notificación de un requerimiento de pago) o en caso de ciertas actividades del contribuyente (tales como la interposición de recursos o la propia autoliquidación de la deuda), o incluso se puede mantener en suspenso ilimitadamente en caso de declaración de concurso del deudor. Por lo tanto, no son extraños los casos, en particular en situaciones de insolvencia prolongada del transmitente, en los que existen deudas relativas al IBI, de muchos ejercicios pasados no prescritos, siendo en algunos casos incluso muy antiguas y pudiendo superar su importe conjunto al valor del inmueble.

El responsable de la deuda es el propietario del inmueble en el momento en que se derive la responsabilidad, sin que devengan responsables ninguno de los posibles titulares intermedios del inmueble que se sucedieran entre el deudor y el titular actual del mismo.

La responsabilidad del actual propietario del inmueble se limita al mismo, no respondiendo con el resto de su patrimonio.

El procedimiento de exigencia de esta responsabilidad se establece en la normativa general tributaria, artículos 174 y 176, con las siguientes fases:

- Declaración de fallido del deudor principal – y en su caso, de los responsables solidarios.
- Dicha declaración de fallido consiste en la comprobación y acreditación de que el deudor principal – o en su caso, solidarios –, no puede hacer frente a la deuda, en todo o en parte, por carecer de patrimonio suficiente.
- El procedimiento se realizará se llevará a cabo de acuerdo con lo dispuesto a los artículos 61 a 63 del RD 939/2005 (RGR).
- En este punto hay que destacar que no se trata de acreditar una ausencia total de bienes, sino la ausencia de bienes realizables, trayendo a colación la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 30 de mayo de 2018, que fija como criterio doctrinal una interpretación ya acuñada por este mismo tribunal en resoluciones muy anteriores en el tiempo, de acuerdo con la cual para que resulte procedente la declaración de fallido del deudor principal (y consecuentemente, quede habilitada la Administración a fin de derivar la correspondiente responsabilidad subsidiaria) basta con que se constate que, aunque existan bienes o derechos en el patrimonio del deudor principal, estos no sean inmediatamente realizables y por ello suficientes para hacer frente a la deuda tributaria.
- Trámite de audiencia al responsable subsidiario.
- Notificación del acto de declaración de responsabilidad al responsable subsidiario. El contenido de este acto es el siguiente:
 - Texto íntegro del acuerdo de declaración de responsabilidad, con indicación del presupuesto de hecho habilitante y las liquidaciones a las que alcanza dicho presupuesto.
 - Medios de impugnación que pueden ser ejercitados contra dicho acto, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.
 - Lugar, plazo y forma en que deba ser satisfecho el importe exigido al responsable.
- Recursos que procedan, pudiendo dirigirse tanto contra el presupuesto de hecho habilitante como contra las liquidaciones a las que alcance dicho presupuesto.

Finalmente, entiendo que hay que hacer mención expresa a la responsabilidad en este tema de los Notarios y que está prevista en la legislación específica de haciendas

locales, “los notarios solicitarán información y advertirán expresamente a los comparecientes en los documentos que autoricen sobre las deudas pendientes por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles asociadas al inmueble que se transmite, (...) sobre la afectación de los bienes al pago de la cuota tributaria (...)”; disposición que intenta salvaguardar los derechos del adquirente ante una actuación poco diligente de un fedatario público, pero que no extiende sus efectos frente a la actuación de la Administración, que se dirigirá en primer lugar contra el deudor originario y de manera subsidiaria contra el nuevo titular. Por ello, es de suma importancia que el potencial adquirente de un inmueble exija del vendedor la documentación acreditativa de inexistencia de deudas en relación con el IBI, inicialmente en el documento de arras o privado de compraventa, para después establecer un régimen de protección adecuada en la Escritura Pública de Compraventa. Esta exigencia es fácilmente accesible en un proceso tradicional de compraventa, pero no así en casos de ejecuciones hipotecarias o compraventas en procedimientos concursales, supuestos en los que el acceso a la información sobre posibles cargas y deudas suele tornarse una tarea ardua. El papel del Notario en estas adquisiciones juega un papel fundamental, ya que no debe limitarse a dar fe, sino que su actuación profesional debe proporcionar seguridad jurídica en la compraventa, por lo que debe cerciorarse que no haya pagos pendientes de IBI de ejercicios fiscales anteriores no prescritos.

En este sentido, el 23/02/2017, teníamos conocimiento de una sentencia de la Audiencia Provincial de Cantabria, que confirmaba el criterio del juzgado de primera instancia de Santander, estimando la existencia de responsabilidad civil en la conducta de un Notario que “omitió y no informó de las cargas por afectación fiscal que pesaban sobre las fincas adquiridas”. Esta controversia será decidida finalmente por el Tribunal Supremo ante el que se ha presentado recurso de casación. No obstante, estas sentencias y su futura resolución en casación, aunque de sumo interés en materia de cargas fiscales sobre el inmueble, reduce sus efectos al ámbito de la responsabilidad civil, es decir al deber de reparar por un daño causado por negligencia; pero no modifica la gestión recaudatoria del IBI por parte de la Administración actuante.

Hipoteca Legal Tácita

La Ley Hipotecaria en su artículo 137 señala que “Las hipotecas son voluntarias y legales”, para en su artículo 194.1 recoge que “El Estado, las Provincias o los Pueblos tendrán preferencia sobre cualquier otro acreedor y sobre el tercer adquirente, aunque hayan inscrito sus derechos en el Registro, para el cobro de la anualidad corriente y de la última vencida y no satisfecha de las contribuciones o impuestos que graven a los bienes inmuebles. A los efectos del párrafo anterior, se entenderá por anualidad vencida la constituida por los cuatro trimestres del ejercicio económico anterior al corriente, sea cualquiera la fecha y periodicidad de la obligación fiscal de pago”. Por su parte, el

artículo 1.875 del Código Civil que *“Las personas a cuyo favor establece hipoteca la ley, no tienen otro derecho que el de exigir el otorgamiento e inscripción del documento en que haya de formalizarse la hipoteca, salvo lo que dispone la Ley Hipotecaria a favor del Estado, las provincias y los pueblos, por el importe de la última anualidad de los tributos, así como de los aseguradores por el premio del seguro”*.

Con estos antecedentes, respecto al IBI, además de la afección del inmueble al pago de deudas tributarias, nos encontramos con que la Administración tiene un derecho preferente sobre cualquier otro acreedor, denominado hipoteca legal tácita, para el cobro de la deuda correspondiente a dos anualidades – el año natural en que se exija el pago y al inmediato anterior –, sin necesidad de consentimiento del deudor y sin necesidad de inscripción registral, que viene regulada específicamente en el artículo 78 LGT que recoge *“En los tributos que graven periódicamente los bienes o derechos inscribibles en un registro público o sus productos directos, ciertos o presuntos, el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales tendrán preferencia sobre cualquier otro acreedor o adquirente, aunque éstos hayan inscrito sus derechos, para el cobro de las deudas devengadas y no satisfechas correspondientes al año natural en que se exija el pago y al inmediato anterior”*.

Aunque son figuras que sirven para garantizar el cobro de las deudas tributarias, tienen aspectos diferenciadores:

- En la afección de bienes, el deudor principal debe ser declarado previamente fallido y debe dictarse un acto de declaración de responsabilidad al responsable subsidiario. En la hipoteca legal tácita no es necesaria esta declaración.
- Una vez reconocida la deuda, ésta no incluirá intereses de demora ni gastos. Sin embargo, en la hipoteca legal tácita sí se incluyen los gastos.
- En la hipoteca legal tácita, se otorga una preferencia especial para que la Administración se anteponga a todos los titulares registrales, sean terceros adquirentes o acreedores de bienes o derechos reales inscritos con anterioridad en el registro.
- Por otro lado, en relación a los ejercicios a cobrar, en la afección de bienes estos serán todos aquellos que no hayan prescrito – con las particularidades analizadas en el apartado anterior –. En la hipoteca tácita, solo se incluyen los del año en que se exige el pago y el inmediatamente anterior.

En este sentido, en un supuesto concreto, en el que el consultante adquirió una vivienda el 21/07/2017, y se le ha notificado requerimiento de pago de deuda del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los ejercicios 2016 y 2017 por hipoteca legal tácita, se plantea la cuestión si no es necesaria la declaración de fallido del sujeto pasivo para poder requerir al consultante dicho pago. La Resolución no Vinculante de la DGT 0019/18 de fecha

16/04/2018 determina que la afeción de un inmueble al pago del IBI es compatible con la hipoteca legal tácita en el punto 7 primero de la contestación recoge *“La afeción regulada en el artículo 64 del TRLRHL es compatible con la hipoteca legal tácita del artículo 78 de la LGT. En virtud de la hipoteca legal tácita la garantía solo se extiende a la deuda del IBI correspondiente al año en que se exija el pago y la inmediata anterior, mientras que el derecho de afeción se extiende a todas las deudas del IBI pendientes de cobro de ejercicios no prescritos”*.

“Para la ejecución de esta garantía, el artículo 74.4 del RGR establece que, si el bien pertenece a persona distinta del obligado tributario, se comunicará a dicha persona o entidad el impago del importe garantizado, requiriéndole para que, en el plazo establecido en el artículo 62.5 de la LGT, ponga el bien a disposición del órgano de recaudación, salvo que pague la cuantía debida. Por tanto, en el caso de la hipoteca legal tácita, no es necesaria la declaración de fallido del deudor principal ni la declaración de responsabilidad, ya que no se trata de un supuesto de responsabilidad tributaria, sino una garantía real del crédito tributario. Para proceder a la ejecución de la garantía de la hipoteca legal tácita, tal como dispone el artículo 74.1 del RGR, basta que el obligado al pago no haya satisfecho la deuda tributaria del IBI a la que se extiende tal garantía en el período voluntario de pago establecido por la Administración tributaria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62.3 de la LGT, que se haya iniciado el procedimiento de apremio contra el mismo y que este tampoco pague el importe de la deuda en el plazo del artículo 62.5 de la LGT. Una vez transcurrido este último plazo, el órgano de recaudación competente comunicará tal circunstancia a la persona o entidad titular del bien, requiriéndole para que en el plazo establecido en el artículo 62.5 de la LGT pague la deuda o ponga el bien a disposición del órgano de recaudación”

Como conclusión recoge: *“Para que la Administración tributaria pueda exigir la deuda tributaria del IBI al nuevo titular del bien inmueble, en virtud de la garantía de la hipoteca legal tácita, no es necesaria la previa declaración de fallido del obligado al pago, ni la declaración de responsabilidad de aquél”*.

Finalmente reseñar que, en caso de insolvencia real o inminente de los deudores, estos deben presentar solicitud de declaración de concurso según el procedimiento establecido en LC. Se define el concurso de acreedores como una institución o instrumento jurídico para el tratamiento eficiente de la masa concursal dirigida a la satisfacción de los diversos créditos que concurren en el patrimonio insolvente del deudor, evitando la satisfacción preferente de unos sobre otros y justificando una distribución equitativa entre dichos acreedores respecto de la insuficiencia patrimonial habida como consecuencia de una actividad mercantil infructuosa.

¿Qué consecuencias tiene la declaración de concurso de acreedores del titular de un inmueble respecto de estos créditos? La principal es que el crédito debe ser reconocido como privilegiado especial del artículo 270.1 de la Ley Concursal que establece que son créditos con privilegio especial “1.º *Los créditos garantizados con hipoteca legal o voluntaria (...)*”, y entre las legales se incluye la hipoteca legal tácita del artículo 78 LGT; y que al liquidarlos deberá pagarse esta hipoteca legal tácita con preferencia a los demás créditos, incluidos los hipotecarios y los garantizados con prenda, si bien, con los límites que marcan dichas normas. Como requisito de estos créditos, la LC establece que “*deberán tener constituida la respectiva garantía antes de la declaración de concurso con los requisitos y formalidades establecidos por la legislación específica para que sea oponible a terceros, salvo que se trate de los créditos con hipoteca legal tácita (...)*”

Para ello, desde el punto de vista de la gestión recaudatoria del IBI, se hace necesario e imprescindible un seguimiento, con la periodicidad que se determine, recopilando la información referente a declaraciones de concurso de acreedores publicadas en el BOE que se tramiten en cualquier Juzgado, para de este manera tener a disposición los datos tanto de la Administración Concursal como de los movimientos del concurso, y de esta manera conseguir una optimización de recursos y la aplicación a la gestión del servicio público afectado de los principios de eficacia, eficiencia, economía y calidad como mejora de los mismos.

Para este seguimiento es de gran utilidad la información que se facilita por el Registro Público Concursal del Ministerio de Justicia ²³, que se configura como una herramienta a disposición de los diversos acreedores del concursado, que facilita la comunicación de las resoluciones que adopten los Juzgados de lo Mercantil a los distintos registros públicos, el conocimiento de otras situaciones concursales con las que pueda guardar conexión y de los expedientes de negociación de los acuerdos extrajudiciales de pago. Todo ello contribuye a la mejora de la seguridad jurídica en lo que concierne a los concursos de acreedores o sus procedimientos preventivos y a una mayor agilidad procesal. A través de este Portal, agrupado bajo el deudor concursado, se pone a disposición de los acreedores las diferentes resoluciones procesales, concursales y/o acuerdos extrajudiciales ordenados por fecha de publicación.

Responsabilidad solidaria en la cotitularidad del IBI

En el caso de que varias personas sean cotitulares del derecho constitutivo del hecho imponible del impuesto, todas ellas tendrán la condición de sujetos pasivos a título de contribuyentes del IBI, y además todos quedan solidariamente obligados frente a la Administración tributaria al cumplimiento de todas las prestaciones. Así lo establece el

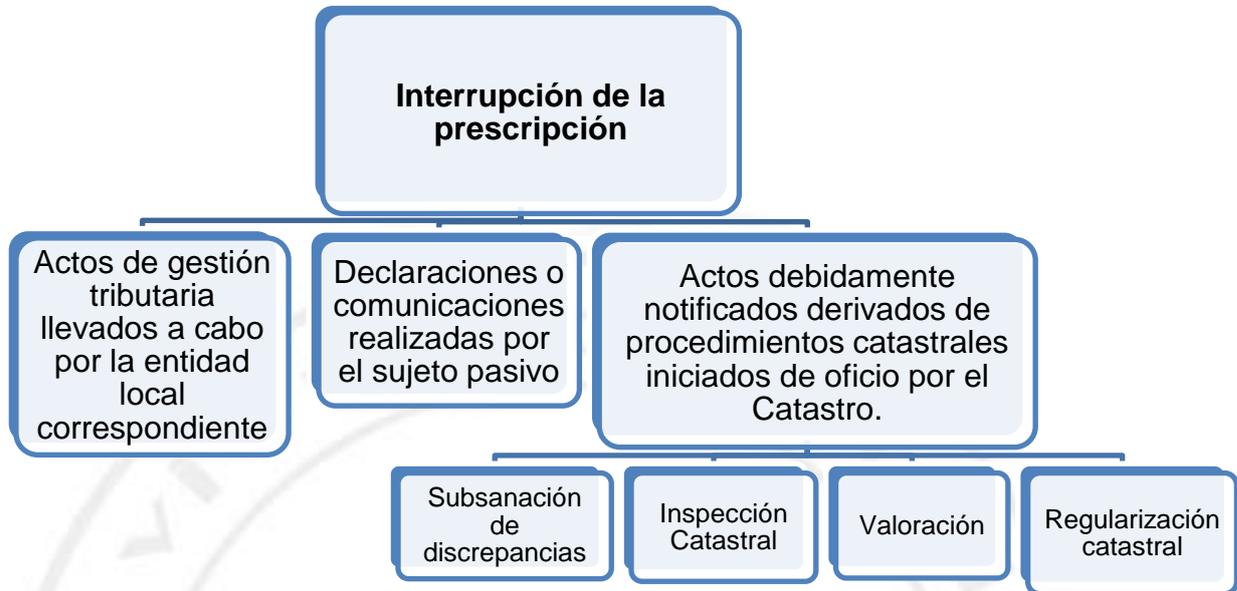
²³ Información disponible en el siguiente enlace: <https://www.publicidadconcursal.es/concursal-web/>

artículo 35.7 párrafo primero de la LGT “*La concurrencia de varios obligados tributarios en un mismo presupuesto de una obligación determinará que queden solidariamente obligados frente a la Administración tributaria al cumplimiento de todas las prestaciones, salvo que por ley se disponga expresamente otra cosa*”. En el mismo sentido encontramos la Resolución Vinculante de la DGT V0399-16, de fecha 01/02/2016.

Esto supone que en el supuesto de incumplimiento de alguno de los cotitulares de su obligación de ingresar su parte de la liquidación, una vez transcurrido el período voluntario, con independencia de que dicha liquidación pueda ser exigida al citado deudor a través del procedimiento de apremio regulado en los artículos 163 y siguientes de la LGT, la Administración también podrá exigir el importe de la liquidación impagada a cualquiera de los obligados tributarios, en virtud de la obligación solidaria de todos ellos establecida en el precitado artículo 35.7, primero.

En el tercer párrafo del mismo artículo, se establece el procedimiento para solicitar la división de la cuota del IBI en proporción a la participación de cada uno de ellos en el dominio o derecho de que se trate: “*Cuando la Administración sólo conozca la identidad de un titular practicará y notificará las liquidaciones tributarias a nombre del mismo, quien vendrá obligado a satisfacerlas si no solicita su división. A tal efecto, para que proceda la división será indispensable que el solicitante facilite los datos personales y el domicilio de los restantes obligados al pago, así como la proporción en que cada uno de ellos participe en el dominio o derecho transmitido*”. Hay que tener en cuenta que este apartado no dispone que en este caso no resultará de aplicación la solidaridad establecida en el primer párrafo. La división de la deuda entre los obligados al pago de la misma no es una excepción a la obligación solidaria de todos ellos, ya que nos encontramos ante una garantía del crédito tributario, que no puede ser desvirtuada por la simple voluntad de los obligados mediante la solicitud de la división de la liquidación. Por tanto, aunque se haya procedido a la división de la liquidación tributaria entre los obligados tributarios, si uno de ellos no satisface la parte de la liquidación que le corresponde, una vez transcurrido el período voluntario, ésta podrá exigirse al resto de obligados tributarios, con independencia de que también pueda exigirse al obligado incumplidor mediante el procedimiento de apremio. Si la deuda fuera satisfecha por otro obligado tributario, éste tendrá derecho de reembolso frente al obligado incumplidor en los términos previstos en la legislación civil, tal y como lo prevé el artículo 41.6 LGT

Prescripción del derecho a exigir el IBI por actuaciones catastrales o de gestión tributaria



El artículo 66 LGT establece el plazo de cuatro años como la norma general en cuanto a la prescripción del derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación. Sin embargo, en materia de IBI, ha sido un tema controvertido si este plazo general de prescripción se interrumpe como consecuencia de la presentación de declaraciones catastrales o de actos de gestión catastral, y una vez más, la solución a este tema se alcanza analizando conjuntamente la normativa recogida en la LGT, LCI y TRLRHL.

Según el artículo 11 LCI, la incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario, así como la de las alteraciones de sus características, que conllevará, en su caso, la asignación de valor catastral, es obligatoria. Dicha incorporación se realiza mediante distintos procedimientos, dependiendo del hecho, acto o negocio que la provoque, y entre los mismos, se enumeran:

- a) Declaraciones, comunicaciones y solicitudes.
- b) Subsanación de discrepancias y rectificación. Reseñar que la subsanación de discrepancias obedece a la modificación de datos catastrales cuando la Administración tenga conocimiento de la falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria y su origen no se deba al incumplimiento de la obligación de declarar o comunicar.
- c) Inspección catastral.
- d) Valoración.

Según el artículo 12 LCI, todos estos procedimientos tienen naturaleza tributaria.

A la vista de esta enumeración, hay que distinguir si estamos ante declaraciones o actuaciones realizadas por el sujeto pasivo/contribuyente, los recogidos en la letra a), o, por el contrario, procedimientos iniciados de oficio directamente por la Administración competente, los recogidos en las letras b), c) y d).

Respecto a las primeras, el artículo 76.1 TRLRHL establece que las alteraciones concernientes a los bienes inmuebles susceptibles de inscripción catastral que tengan trascendencia a efectos de este impuesto determinarán la obligación de los sujetos pasivos de formalizar las declaraciones conducentes a su inscripción en el Catastro Inmobiliario; en el artículo 13 LCI se recoge en términos similares la obligatoriedad de formalizar declaraciones conducentes a la incorporación en el Catastro Inmobiliario de los inmuebles y de sus alteraciones; teniendo consideración de infracción tributaria la falta, retraso o presentación falsa, inexacta o incompleta de las mismas por el artículo 70 del LCI. Por su parte, el artículo 16 LCI establece que serán objeto de declaración o comunicación, según proceda, los siguientes hechos, actos o negocios, siendo el plazo de inicio de dos meses a partir del día siguiente a la fecha del hecho, acto o negocio declarado:

- a) La adquisición de la propiedad y su consolidación, la constitución, modificación o adquisición de la titularidad de una concesión administrativa y de los derechos de usufructo y de superficie, así como las variaciones en la cuota de participación que corresponda a cada uno de los cónyuges en los bienes inmuebles comunes, o en la composición interna y en la cuota de participación de cada uno de los comuneros, miembros y partícipes en los supuestos de concurrencia de varios titulares o de existencia de entidades sin personalidad jurídica.
- b) La realización de nuevas construcciones, así como la ampliación, rehabilitación o reforma de las ya existentes, ya sea total o parcial.
- c) La demolición o derribo total o parcial de construcciones.
- d) La segregación, división, agregación y agrupación de inmuebles.
- e) La constitución del régimen de división horizontal sobre los bienes inmuebles.
- f) El cambio de clase de cultivo o aprovechamiento.
- g) La modificación del uso o destino de inmuebles o locales que sean parte de edificaciones o instalaciones.

Y respecto al tema analizado, el artículo 68.1.c LGT establece que el plazo de preinscripción se interrumpe *“por cualquier actuación fehaciente del obligado tributario conducente a la liquidación o autoliquidación de la deuda tributaria”*. Y en el artículo 17.6 de LCI se establece que *“los actos dictados en los procedimientos de incorporación mediante declaración (...). tendrán eficacia desde la fecha en que se produjo el hecho,*

acto o negocio que originó la incorporación o modificación catastral, con independencia del momento en que se notifiquen”.

Una visión conjunta de estos artículos lleva a la conclusión que la presentación de una declaración por el sujeto pasivo ante el Catastro interrumpe la prescripción, al ser un acto fehaciente del mismo encaminado a la liquidación de la deuda tributaria, por lo que puede liquidarse y exigirse el IBI al sujeto pasivo por los períodos impositivos no prescritos posteriores a la fecha de la alteración catastral, con independencia de que esta última fecha tenga una antigüedad superior a cuatro años.

Respecto a los segundos, procedimientos iniciados de oficio, letras b) a d) artículo 11 LCI, hay que tener en cuenta de nuevo el artículo 68.1., esta vez apartado a) LGT que establece que la preinscripción se interrumpe *“Por cualquier acción de la Administración tributaria, realizada con conocimiento formal del obligado tributario, conducente al reconocimiento, regularización, comprobación, inspección, aseguramiento y liquidación de todos o parte de los elementos de la obligación tributaria que proceda (...)”.*

Por tanto, las actuaciones de subsanación de discrepancias, de inspección y de valoración, realizadas por la Gerencia del Catastro y debidamente notificadas, interrumpen la prescripción del IBI, ya que se trata de una acción de la Administración tributaria realizada con conocimiento formal del obligado tributario, conducente al reconocimiento, regularización, comprobación, inspección, aseguramiento y liquidación de un elemento del IBI.

Una cuestión que ha presentado interés casacional ha sido determinar si la tramitación de un procedimiento de regularización catastral, que conlleva la modificación del valor catastral en virtud del cual se fija la base liquidable del IBI, interrumpe o no el plazo de prescripción del Derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación de las cuotas. En este sentido, según la Sala 2ª de lo Contencioso-Administrativo del TS, en la recientísima Sentencia 966/2021, de 06 de julio, Recurso 684/2020 determina que la tramitación de un procedimiento de regularización catastral interrumpe el plazo de prescripción del derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria, estimando el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia contra la resolución de noviembre de 2019 del juzgado de lo Contencioso-Administrativo 6 de la capital valenciana, y fijando criterio interpretativo sobre esta cuestión, ya que en la sentencia de instancia se sostenía que el procedimiento de gestión catastral no tenía naturaleza propiamente tributaria y, por esta razón, sus actuaciones no interrumpían el plazo de prescripción para liquidar las cuotas tributarias del IBI. Este procedimiento de regularización catastral no se incluye junto al resto de procedimientos, sino en la D.A. 3ª de la LCI, siendo un procedimiento que se iniciará de oficio en los supuestos de incumplimiento de la obligación de declarar de

forma completa y correcta las circunstancias determinantes de un alta o modificación, con el fin de garantizar la adecuada concordancia de la descripción catastral de los bienes inmuebles con la realidad inmobiliaria.

Finalmente, la Sala también especifica que los procedimientos de naturaleza tributaria que se recogen en el artículo 11.2 LCI tienen algunos aspectos comunes, pero la regulación de cada uno de ellos también tiene aspectos singulares, lo cual dificulta su análisis, de manera que éste ha de ser individualizado.

Prorrateo de cuotas de IBI y repercusión del IBI al comprador

El IBI es un impuesto que se devenga el primer día del período impositivo que coincide con el año natural, por tanto, el día 1 de enero de cada ejercicio se produce su devengo (Art. 75 TRLRHL). El devengo es el momento en que se entiende producido el hecho imponible y en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal. La propia normativa recoge que el sujeto pasivo del impuesto a dicha fecha puede repercutir la cuota tributaria soportada conforme a las normas de derecho común.

La Administración exigirá la cuota del IBI a quien conste como sujeto pasivo el 01 de enero de cada año, independientemente de cualquier posible transmisión a partir del día siguiente, y sin que posibles pactos entre las partes puedan surtir efectos ante la Administración actuante.

No obstante, hacer referencia en este sentido a la Sentencia 409/2016 de la Sala de lo Civil del TS de fecha 15/06/2016, en el recurso 2110/2014, que declara como doctrina jurisprudencial *“que el art. 63.2 de la Ley de Haciendas Locales se ha de interpretar de forma que, en caso de ausencia de pacto en contrario, el vendedor que abone el IBI podrá repercutirlo sobre el comprador, en proporción al tiempo en que cada una de las partes haya ostentado la titularidad dominical y por el tiempo que lo sea”*, con el argumento jurídico de que las normas de derecho común a las que se refiere el artículo 63 TRLRHL establecen que *“la compradora debe considerarse propietaria desde el momento de la entrega” (art. 1445 y siguientes del Código Civil)*, concluyendo que *“procede el prorrateo de las cuotas del IBI en ausencia de pacto expreso”*, y que *“las partes podrán pactar la imposibilidad de la repercusión”*.

Al igual que ocurre antes analizado de concurrencia de culpa en la actuación del Notario actuante, esta sentencia, aunque de sumo interés en materia de IBI, reduce sus efectos a posibles pactos o ausencia de los mismo entre particulares, pero no modifica la gestión recaudatoria del IBI expuesta en párrafos anteriores. La Administración exigirá el pago al contribuyente a 01 de enero de cada año, y éste en función de los pactos acordados o ante la ausencia de ellos – en aplicación de esta sentencia – , repercutirá al

nuevo titular la cuota proporción al tiempo en que cada una de las partes haya ostentado la titularidad a través del procedimiento civil que corresponda por cuantía; independientemente que en el momento del negocio jurídico de compraventa todavía no estuviese liquidado por el ayuntamiento, ni pagado por el vendedor, la cuota del IBI del año en curso. Este es un supuesto muy habitual, pues en muchos municipios el plazo del pago en periodo voluntario del IBI comienza avanzado el año. En esos casos podrá retrasarse el reembolso de la parte proporcional que le corresponda al comprador hasta el momento de la liquidación y pago de la cuota. Pero cabe también otra posibilidad, siempre que ambas partes estén de acuerdo, que consiste en determinar la cantidad a reembolsar por el comprador en base a la cuota pagada por el vendedor en el ejercicio anterior. Pero insisto que esta casuística no afecta en absoluto a la recaudación por parte de la administración.

Volver a insistir en el fundamental papel del Notariado, en su labor de comunicación de manera telemática al Catastro Inmobiliario el cambio de titularidad para que a 01 de enero de cada año no queden dudas sobre la titularidad del inmueble.

6. PROCEDIMIENTOS DE DEVOLUCIÓN COMO CONSECUENCIA DE ERRORES EN LA GESTIÓN CENSAL, TRIBUTARIA Y RECAUDATORIA DEL IBI.

Entre los derechos de los obligados tributarios se reconoce en el artículo 34.1.b) de la Ley 58/2003 LGT el derecho a obtener las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo y las devoluciones de ingresos indebidos que procedan.

Las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo hace referencia a cantidades ingresadas o soportadas debidamente como consecuencia de la aplicación de un tributo, que se inician exclusivamente mediante solicitud del interesado, a título de ejemplo las devoluciones previstas en la normativa de IRPF o IS, devoluciones parciales de la cuota satisfecha por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), en el supuesto de baja del vehículo, o bien, en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), en los casos de baja por cese de actividad cuando procede el prorrateo de la cuota.

Sin embargo, estamos ante el segundo de los supuestos, devoluciones de ingresos indebidos, cuando se producen errores en la gestión censal, tributaria y recaudatoria del IBI.

Respecto a estas devoluciones, la LGT, en su artículo 32, establece que “la administración tributaria devolverá a los obligados tributarios, a los sujetos infractores o a los sucesores de unos y otros, los ingresos que indebidamente se hubieran realizado en

el Tesoro Público con ocasión del cumplimiento de sus obligaciones tributarias o del pago de sanciones”.

La primera diferencia entre ambas devoluciones es de tipo procedimental. La devolución derivada de la mecánica aplicativa del tributo, la propia LGT regula un procedimiento específico de gestión, en los artículos 124 a 127 – Procedimientos de Gestión Tributaria / Procedimiento de devolución iniciado mediante autoliquidación, solicitud o comunicación de datos. En el segundo supuesto, para la devolución de ingresos indebidos hay que seguir el procedimiento regulado en el artículo 221 de la LGT a y en los artículos 14 a 20 del Reglamento de Revisión en vía administrativa RD 520/2005, así como en los artículos 131 y 132 del Reglamento General Procedimientos Gestión e Inspección Tributaria RD 1065/2007 por el que se procede a reconocer el derecho y a practicar la devolución de los ingresos que se hubiesen realizado indebidamente en el Tesoro Público, es decir, el procedimiento se divide en dos fases, una de reconocimiento de derecho y otra de ejecución. En la fase de ejecución, a su vez, se puede distinguir entre la ordenación de pago y realización efectiva del pago.

Puede iniciarse de oficio o a instancia del obligado tributario, junto al importe del ingreso indebido se liquidan intereses de demora vigente a lo largo del período en que resulte exigible y las costas satisfechas cuando el ingreso indebido se hubiera realizado durante el procedimiento de apremio, y las resoluciones pueden ser motivo de impugnación vía recurso de reposición y de reclamación económico – administrativa.

El artículo 66.c) LGT, establece los plazos de prescripción a los cuatro años del derecho a solicitar las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, las devoluciones de ingresos indebidos y el reembolso del coste de las garantías.

La Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha establecido en la sentencia 741/2020 de 11/06/2020, recurso 3887/2017, que el derecho a solicitar la devolución de ingresos indebidos puede surgir, no cuando se efectúa dicho ingreso, sino cuando el contribuyente tiene conocimiento de que el mismo era indebido, pues en ese momento nace para él el derecho a la reclamación.

La sentencia aborda la cuestión de la prescripción del derecho a solicitar la devolución de ingresos indebidos, fijada legalmente en cuatro años, estableciendo cuándo debe situarse la fecha inicial del plazo prescriptorio.

Señala la Sala que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y que debe ajustar su actuación a la Ley y al Derecho; por eso, la sentencia concluye que debe situarse el ‘dies a quo’ o día inicial del plazo de prescripción para solicitar la devolución de ingresos indebidos en la fecha en la que se constata que el ingreso en

cuestión ostenta ese carácter (indebido), que no es otra que aquella en la que la Administración efectúa una calificación incompatible con la condición del ingreso afectado como debido.

De esta forma, se altera la regla general, que sitúa el inicio del plazo para solicitar la devolución de ingresos indebidos en el momento en que se realiza el ingreso, por aplicación de la doctrina de la *actio nata* y del principio de Buena Administración, ya que según el TS *“la estimación del recurso es la solución que mejor se atempera a la doctrina de la actio nata, a los principios que inspiran la justicia administrativa, al principio de Buena Administración y a la proscripción del enriquecimiento injusto”*.

En esta Sentencia se aplica expresamente el principio de Buena Administración, implícito en nuestra Constitución y positivizado ahora en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, éste *“impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación, sin que baste para dar cobertura a sus deberes la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que, más allá, reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente y ordena a los responsables de gestionar el sistema impositivo, a la propia Administración Tributaria, observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad y la de garantizar la protección jurídica que haga inviable el enriquecimiento injusto”*.

7. EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y SU RECIENTE APLICACIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO EN EL ÁMBITO DE LOS TRIBUTOS DE GESTIÓN COMPARTIDA.

Como ya se ha adelantado en el apartado anterior, el principio de Buena Administración se presenta como un principio sustancial para la necesaria actividad de control de la legalidad y arbitrariedad de la actuación de la Administración. Este principio se encuentra implícito en los artículos 9.3 y 103 de la C.E., artículo 3.1.e) de la LRJSP – Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional –, y en el Derecho de la Unión Europea, artículos 41 y 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

En palabras de Marín Barbanuevo Faro, Diego ²⁴, *“la Sección Segunda de la Sala Tercera del TS comienza a invocar un nuevo principio de justicia tributaria que no se*

²⁴ MARÍN-BARNUEVO, Fabo. El principio de Buena Administración en materia tributaria. Revista española de Derecho Financiero 186, Abril - Junio 2020

detiene en la mera observancia estricta del procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente. Se trata del principio de Buena Administración, que se ha convertido en un poderoso instrumento de resolución de conflictos extraordinariamente versátil que permite al Tribunal Supremo hacer justicia del caso concreto, especialmente eficaz en los supuestos en que no existe una clara vulneración del ordenamiento jurídico tributario”.

Directamente relacionado con la materia objeto de este Trabajo, es de destacar la STS 430/2020 de 18/05/2020, Recurso 6950/2018, que aplica directamente este principio sobre este impuesto en cuestión, afirmándose que las liquidaciones del IBI basada en valores catastrales anulados son nulas, pues lo contrario vulneraría el principio de Buena Administración.

En el Fundamento Jurídico Sexto se insiste en el significado y el alcance que ha de darse a la distinción o dualidad entre “gestión catastral” y “gestión tributaria”, para posteriormente hacer un somero análisis de los supuestos en los que cabe la posibilidad de combatir el valor catastral mediante la impugnación dirigida directamente contra la liquidación del IBI, destacando al efecto, además de la falta de notificación individual del catastral, aquellos casos excepcionales en los que se constaten hechos sobrevenidos a la valoración catastral que pongan de manifiesto su invalidez.²⁵

En el Fundamento de Derecho Séptimo, se impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación, o aquellas que den lugar a resultados arbitrarios, sin que baste al respecto la mera observancia estricta de procedimientos y trámites. Tal y como se ha apuntado en el apartado 4, el TS se refiere a “disfunciones” creadas por el sistema dual de gestión del IBI; en esta Sentencia se analiza al amparo del principio de Buena Administración, una vertiente de las disfunciones, distinta a las examinadas hasta el momento por el alto Tribunal; y concluye que la dualidad “gestión catastral” - “gestión tributaria” no ampara una actuación como la llevada a cabo por la Hacienda Local.

Continúa la Sentencia considerando que una Administración que sirve con objetividad a los intereses generales, no puede desconocer, amparándose en la rigidez de la dualidad gestión catastral – gestión tributaria, que una liquidación tributaria es, claramente, contraria a Derecho porque ha utilizado como base imponible un valor catastral que ha sido declarado contrario a Derecho por el órgano competente en el seno de la gestión catastral.

²⁵ Vid. Punto 4 de este Trabajo de Evaluación de Máster.

Asimismo, la Sentencia destaca que lo importante en el caso analizado es (i) que el contribuyente se atempera a los requisitos de procedimiento previstos en la Ley del Catastro y en la Ley de Haciendas Locales, (ii) que obtiene dos decisiones favorables de los órganos estatales que anulan los valores catastrales, (iii) que traslada a la Hacienda Local (la competente para la gestión tributaria) las decisiones de esos órganos del Estado y (iv) que consta en el procedimiento que el ayuntamiento competente conocía la nulidad de los valores catastrales sobre los que giró el IBI, a pesar de lo cual ni siquiera contestó a la pretensión del contribuyente, añadiendo que incluso hubiera resultado exigible para la Hacienda Local -por mor del principio de Buena Administración- revocar de oficio sus liquidaciones de IBI cuando ha tenido constancia indubitada de que la base imponible sobre la que se giraron era errónea.

Y abunda en el hecho de que pretender que lo adecuado – por la dualidad procedimental – es esperar a que se dicte una resolución sobre los correctos valores catastrales que ejecute debidamente la decisión del Tribunal Económico-Administrativo y que el interesado inste la modificación del padrón cuando ya es notorio – por resultar de una resolución administrativa firme – que los valores sobre los que se han girado las dos liquidaciones son incorrectos supondría, claramente, imponer al contribuyente una carga innecesaria, ilógica y desproporcionada, impropia de una Administración que debe atemperar su conducta a la Ley. Los fundamentos anteriores llevan al TS teniendo en cuenta las consecuencias derivadas del principio de Buena Administración a lo siguiente:

- Si el contribuyente discute en sede de "gestión catastral" – en tiempo y forma – los valores asignados a los inmuebles de su propiedad y obtiene una decisión firme que anula tales valores, ordenando efectuar nueva valoración, el ayuntamiento que ha girado el IBI conforme a los valores declarados nulos no puede aducir la existencia de una dualidad del procedimiento para mantener la vigencia de esas liquidaciones.
- La Hacienda Local debe atemperarse a la decisión que adopte el órgano competente de "gestión catastral" y, si ésta es anulatoria de la valoración que le permitió girar el tributo, debe dejar sin efecto las liquidaciones correspondientes sin esperar a que se produzca un expresa modificación del padrón, a salvo su derecho, en los términos que legalmente procedan, a emitir nuevas liquidaciones conforme a los valores que, finalmente, sean declarados ajustados a Derecho”.

CONCLUSIONES

En materia de gestión de IBI, la norma general es la dualidad existente entre la gestión catastral/censal versus gestión tributaria. La fase de gestión catastral es asumida por la DGC Catastro, y la fase de gestión tributaria por los Ayuntamientos, directamente o utilizando fórmulas de colaboración, habitualmente con las correspondientes Diputaciones Provinciales, recurriendo a las figuras de Convenios de Colaboración o Encomiendas de Gestión.

Cada fase y cada Administración tienen unas competencias determinadas, y las actuaciones llevadas a cabo por cada una de ellas tienen sus propias vías de revisión e impugnación.

A título enunciativo son actuaciones catastrales: La descripción de los bienes inmuebles, la clasificación de los bienes en urbanos, rústicos y de características especiales, la determinación de los titulares catastrales, la valoración catastral de los bienes inmuebles, la inspección catastral, la elaboración y gestión de la cartografía catastral o la formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario.

Y entre las actuaciones de gestión tributaria encontramos las enumeradas específicamente en la normativa de Haciendas Locales, tales como reconocer y denegar exenciones y bonificaciones, realizar liquidaciones conducentes a la determinación de la deuda tributaria, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos o actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias enunciadas en los puntos anteriores; así como otras que se encuentran recogidas en el resto del articulado como pueden ser el establecimiento del tipo de gravamen, su ampliación, reducción y diferenciación por uso o el establecimiento de un recargo en el caso de viviendas desocupadas.

Éstas competencias no son materia pacífica, y en la actuación diaria de las entidades locales encargadas de su gestión encontramos supuestos controvertidos como pueden ser la aplicación de bonificaciones a través de ordenanzas fiscales municipales no previstas en la ley, divisiones de cuota con responsabilidad solidaria en caso de impago de cuotas, afección del inmueble en caso de impago del impuesto y posterior transmisión, hipoteca legal tácita sobre las dos últimas anualidades del impuesto, interrupción de la prescripción por actuaciones catastrales, determinación del carácter de procedimiento tributario de los procedimientos de regularización catastral, devolución de ingresos indebidos y cómputo del plazo de prescripción para solicitarlos... cuestiones que pueden convertirse en un verdadero quebradero de cabeza para las administraciones implicadas en su gestión, y que están siendo resueltas, caso a caso, por los pronunciamientos del Tribunal Supremo.

Los actos de gestión catastral/censal como regla general son susceptibles de impugnación ante los Tribunales Económico – Administrativos, y posterior vía judicial contencioso – administrativa; mientras que los actos de gestión tributaria son susceptibles del recurso preceptivo de reposición en materia de gestión de tributos y posterior vía judicial contencioso – administrativa.

Por aplicación de esta regla general corresponde a la Administración estatal a través del Catastro la atribución del valor catastral a los bienes inmuebles a efectos de determinar la base imponible del IBI, debiendo proceder el Ayuntamiento a aplicar dichos valores catastrales. No obstante, la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia tributaria, viene a atemperar la rigidez de las fases de gestión catastral / gestión tributaria, y establece varias excepciones en supuestos concretos que han sido analizados en este Trabajo de Evaluación, a las que se refiere con el término de “disfunciones”, pudiéndonos encontrar ante diversas situaciones en los que cabe la posibilidad de combatir el valor catastral mediante la impugnación dirigida directamente contra la liquidación del IBI.

En materia específica de IBI, en las más recientes sentencias, aplica directamente el principio de Buena Administración para desvirtuar la regla general. También el TS aplica directamente el principio de Buena Administración en materia de devolución de ingresos indebidos, que afecta directamente a la gestión recaudatoria de este impuesto.

BIBLIOGRAFIA

ALIAS CANTON, Manuel. “A vueltas con el recargo de hasta un 50% en el IBI de las viviendas desocupadas”. *Revista digital CEMCI*. Enero a Marzo de 2015

ALONSO GIL, Miguel. “El sistema tributario local. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles”. *Hacienda Autónoma y Local*. Universidad Carlos III, Octubre 2020

ARNAU DELGADO, Josep Antoni. *Estudio y Evolución del IBI*. Trabajo Final de Grado en Gestión y Administración Pública. Universidad Jaime I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas. 2017/2018

BELMONTE MARTIN, Irene. “La Gestión Tributaria Local en España: Algunas propuestas solidarias del Estado de Bienestar ante la crisis global”. *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*. 2013

BORREGO CALDERÓN, Víctor Manuel. *Aspectos problemáticos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles*. Universidad de Almería y Universidad de Burgos. Trabajo Final de Master en Derecho y Administración Local.

Centro de Estudios Financieros. *Guía Fiscal 2021*. Tributos Locales. IBI

CIRIERO SOLETO, Francisco Javier. “Autonomía local, autonomía financiera y estabilidad presupuestaria”. *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*. Número Extra 31, 2018

DEL AMO GALAN, Oscar. “Interrupción de la prescripción del Impuesto sobre Bienes Inmuebles por declaraciones o actos catastrales”. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, núm. 12, Editorial Wolters Kluwer, Marzo 2016.

DEL AMO GALAN, Oscar. “Procedimiento de devolución como consecuencia de un error en la gestión censal de los tributos locales de gestión compartida”. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, núm. 55, Sección Estudios, Editorial Wolters Kluwer, Octubre 2019

ESPINOSA GALAN, Joaquín. “Afección real en la transmisión respecto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”. *Boletín Derecho Local*. Editorial Lefebvre, Febrero 2011

FEDERACION ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. *La Gestión compartida en el Impuesto de Bienes Inmuebles*.

HERRERO CANO, Manuel Leonardo. *El crédito público tributario en el concurso de acreedores: Especialidades frente al crédito privado*. Editorial Tirant Lo Blanch, 2013

IRANZO CEREZO, José Damián, *Revista Quincena Fiscal* num.12/2019, Editorial Aranzadi, S.A.U.

JABALERA RODRIGUEZ, Antonia. *Gestión Tributaria Local. El procedimiento de aplicación de los impuestos locales*. Universidad de Granada, Departamento de Derecho Financiero y Tributario. 2003

MARÍN-BARNUEVO, Fabo. “El principio de Buena Administración en materia tributaria”. *Revista española de Derecho Financiero* 186, Abril - Junio 2020

Memoria Defensor Pueblo Andaluz, Años 2013 a 2020

MORENO SERRANO, Beatriz y VARIOS. *El Impuesto sobre Bienes Inmuebles: El ingreso más relevante de los municipios*. Colección Intervención Local. El Consultor de los Ayuntamientos. Editorial Wolters Kluwer, Octubre 2020

MORENO SERRANO, Beatriz. “El tributo municipal más relevante desde la perspectiva recaudatoria”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. IV, Sección Presentación, Wolters Kluwer, Septiembre 2020

PABLOS MATEO, Fátima. “Las bonificaciones potestativas en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles”. *Tributos Locales*, Editorial Voluntad. Núm. 131, 2017

PRIETO ROMERO, Cayetano. “El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las entidades locales”. *Revista Digital CEMCI*, núm. 43 – Julio a Septiembre 2019.

SAEZ TORRES, Angela. “Mecanismos para aliviar la presión tributaria local en tiempos de COVID-19”. *Revista digital CEMCI* núm. 50, Abril a Junio 2021.

VILLANOVA REDONDO, José Manuel y CUESTA HERNANDEZ, Carlos. *Manual de Valoración y Gestión Catastral*. Fundación Asesores Locales, actualización 2017 (3ª edición)

LAS CUOTAS DE URBANIZACIÓN EN EL SISTEMA DE ACTUACIÓN POR COOPERACIÓN TRAS LA LISTA Y SU REGLAMENTO DE DESARROLLO

Juan Javier GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

*Intervención-Tesorería categoría superior
Tesorero del Ayuntamiento de Nerja*

Trabajo de evaluación presentado para el Curso de perfeccionamiento y profesionalización Planeamiento y gestión urbanística en las entidades locales andaluzas. CEMCI

SUMARIO:

1. Introducción
2. Características del sistema de cooperación
3. Pago de los gastos de urbanización
4. Pago en especie de los gastos de urbanización
5. Definición de los gastos de urbanización
6. Gastos de gestión del sistema
7. Afección legal de los terrenos al pago de las cuotas de urbanización
8. Conclusiones
9. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Las cuotas de urbanización son el medio mediante el cual los propietarios de terrenos pendientes de transformación urbanística financian el elevado importe de las obras que son necesarias para dotar a sus terrenos de las infraestructuras propias de un entorno urbano. Las mismas, pese a que posteriormente serán recepcionadas por la Administración y entregadas para su uso público, son costeadas por ellos en lugar de por el erario público. Por ello, la existencia de las cuotas de urbanización deriva directamente de la función social de la propiedad y de la participación de la sociedad en las plusvalías generadas por el proceso de urbanización recogidos en la Constitución Española, y garantizan la financiación de unas obras que de otro modo debería costear la Administración.

Se encuentran presentes en los sistemas de cooperación y compensación si bien con diferencias relevantes en ambos sistemas respecto a las funciones de Intervención y Tesorería de las Entidades Locales.

En el sistema de compensación los propietarios de los terrenos susceptibles de transformación urbanística se organizan por sí mismos para la ejecución de las obras y su financiación, por lo que la urbanización no pasará por el presupuesto del Ayuntamiento, interviniendo la Tesorería municipal únicamente ante el impago de los propietarios de los terrenos, para aplicar los procedimientos de recaudación de ingresos de naturaleza pública.

En el sistema de cooperación sin embargo, la obra es ejecutada por la propia Administración, suponiendo una mayor complejidad respecto a la gestión hacendística de la misma. Las cuotas de urbanización suponen aquí un ingreso afectado a la financiación de dichas obras, lo cual obliga a su adecuado control contable, y las consecuencias del procedimiento recaudatorio se vuelven más gravosas para la Administración, ya que su fracaso puede suponer un perjuicio patrimonial para la entidad local y que acabe costeando parte de las obras.

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, LISTA en adelante, ha venido a sustituir a la anterior legislación urbanística andaluza, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y tiene como objetivos declarados en su exposición de motivos, la de flexibilizarlo, estableciendo unas reglas adaptadas a la realidad actual, claras, sencillas, fáciles de entender y de aplicar. En desarrollo de dicha norma se ha aprobado mediante Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, el Reglamento General de la Lista, el cual supone la existencia por primera vez en Andalucía de un reglamento urbanístico completo, algo que no se produjo con la anterior ley, la LOUA. El reglamento contribuye a simplificar el marco jurídico –tenía como punto de partida dos leyes (la LOTA de 1994 y la LOUA de 2002), un reglamento de disciplina y dos reglamentos estatales de aplicación supletoria de 1978– y, al mismo tiempo, introduce numerosas novedades en el desarrollo de la LISTA, entre las cuales han sido destacadas, por ejemplo, la creación de las Entidades Urbanísticas Certificadoras, un nuevo instrumento de colaboración público-privada para dar soporte a los ayuntamientos, la concreción de las condiciones que posibilitan la implantación de viviendas aisladas no vinculadas a la actividad en suelo rústico, o el desarrollo de la figura del agente urbanizador para fomentar su uso.

En el presente trabajo analizamos el régimen resultante como consecuencia de la aprobación de ambas normas, respecto al sistema de actuación por cooperación y en especial respecto a las cuotas de urbanización.

2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN.

Regulado en los artículos 106 a 108 de la LISTA, y en los artículos 229 a 236 de su Reglamento de desarrollo, el sistema de actuación por cooperación se caracteriza por ser un sistema mixto en el que participan la Administración y los propietarios del suelo. En este sistema, los propietarios aportan la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, soportan la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización, otorgan a la Administración actuante la disposición fiduciaria de éstos y abonan los gastos de urbanización y los gastos de gestión que les correspondan (al menos en principio, como después veremos), bien satisfaciendo las cantidades que por tal concepto les sean giradas bien aportando con carácter forzoso, mediante reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de los solares resultantes que les correspondan. Por su parte, la Administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución, pudiendo optar para su desarrollo conforme a lo establecido en el artículo 89 de la LISTA, entre la gestión directa, aprobando las bases del sistema de cooperación previa información pública y audiencia conforme a lo recogido en el artículo 132.4, o bien la gestión indirecta, en la que, en su caso, concede la actividad de ejecución mediante la convocatoria del correspondiente concurso con arreglo a lo previsto en el Reglamento.

El sistema de cooperación comporta su ejecución mediante la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución. A tal efecto, la Administración y los particulares afectados podrán establecer un convenio urbanístico en el que se fijen las bases del sistema, incluso en el supuesto de propietario único.

La aprobación del proyecto de reparcelación habilitará a la Administración actuante para el desarrollo de los siguientes actos de disposición:

- La ocupación inmediata de todos o parte de los bienes incluidos en la unidad de ejecución, con el correlativo derecho de disposición de estos con carácter fiduciario, bien de oficio o a propuesta del agente urbanizador o entidad que asuma la gestión indirecta de la actuación y a su favor.
- La inscripción en el Registro de la Propiedad de las cesiones obligatorias y gratuitas a favor de la Administración actuante, en los términos previstos en la legislación general y de conformidad con lo que establezca el proyecto de reparcelación.
- La enajenación, o autorización al agente urbanizador o entidad que asuma la gestión indirecta de la actuación para la enajenación, de suelo edificable reservado para sufragar los gastos de urbanización de la actuación hasta su liquidación definitiva.

Los propietarios, por su parte, podrán participar en la gestión del sistema de actuación por cooperación, integrándose en la asociación administrativa que, con carácter consultivo, de auxilio y control meramente informativo, pueda constituirse como entidad urbanística colaboradora, con las siguientes funciones:

- Ofrecer a la Administración actuante sugerencias referentes a la ejecución del instrumento de ordenación.
- Auxiliar a la Administración actuante con la vigilancia de la ejecución de las obras y dirigirse a ella denunciando los defectos que se observen y proponiendo medidas para el más correcto desarrollo de las obras.
- Colaborar con la Administración actuante para el cobro voluntario de las cuotas de urbanización.
- Examinar la inversión de las cuotas de urbanización cuyo pago se haya anticipado, formulando ante la Administración actuante los reparos oportunos.
- Gestionar la concesión de las ayudas que procedan.
- Promover con la Administración actuante Empresas mixtas para la ejecución de obras de urbanización en la actuación de transformación.

3. PAGO DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN

Para el inicio de la actuación, la Administración debe aprobar el proyecto de reparcelación que contendrá entre sus documentos la cuenta de liquidación provisional, documento que recoge los costes de urbanización previstos e indemnizaciones a que haya lugar, repartiéndose las cargas totales entre las parcelas resultantes de la actuación, en directa proporción a su aprovechamiento urbanístico. Una vez aprobada la misma de forma definitiva, las cuotas de urbanización se requerirán con la periodicidad que se establezca en las bases del sistema de cooperación o en los pliegos de adjudicación de la gestión indirecta.

Todas estas cuotas de urbanización que derivan de la cuenta de liquidación provisional, se entienden practicadas con carácter provisional y a reserva de la liquidación definitiva, la cual se producirá una vez la obra de urbanización haya concluido.

De especial relevancia es la regulación del pago anticipado y aplazamiento de los gastos de urbanización a que quedan obligados los propietarios incluidos en el ámbito. El Ayuntamiento podrá motivadamente, exigir a los propietarios el pago anticipado de los gastos de urbanización previstos, pero limitados a los seis meses siguientes.

Respecto al pago aplazado, el reglamento establece una regulación aplicable cuando el sistema se desarrolla con la intervención de agente urbanizador o entidad que asuma la gestión indirecta de la actuación. Sin embargo, en caso de gestión directa, dado que para la recaudación de cuotas la Administración actuante aplicará los procedimientos de recaudación de los ingresos de naturaleza pública, será posible el aplazamiento y fraccionamiento con las condiciones establecidas en la Ley General Tributaria, en el Reglamento General de Recaudación y en las normas tributarias propias de la Administración actuante.

Concluidas las obras de urbanización y recibida ésta definitivamente por la Administración actuante, se elaborará por la entidad responsable de la ejecución la cuenta de liquidación definitiva de la actuación, en la que se tendrá en cuenta:

- Las cargas y gastos prorrateables entre los adjudicatarios de parcelas resultantes que se hayan producido con posterioridad al acuerdo de aprobación del proyecto de equidistribución, entre ellos los gastos de gestión del sistema.
- Los errores y omisiones que se hubiesen podido producir en la cuenta de liquidación provisional.
- Las rectificaciones impuestas por resoluciones administrativas o judiciales posteriores al mismo acuerdo de reparcelación.
- La regularización del saldo definitivo de los interesados que cancelaron la carga conforme a lo previsto en el artículo 164 del Reglamento.

La aprobación de la liquidación definitiva da lugar, en su caso, a la liquidación de nuevo (y por último) de las correspondientes cuotas y se somete a la misma tramitación que el proyecto de reparcelación, con audiencia de los interesados, sin que sea necesario su sometimiento a información pública.

4. PAGO EN ESPECIE DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN

Al determinar la actuación por el sistema de cooperación, la Administración actuante deberá regular el procedimiento al que habrán de ajustarse los propietarios para abonar los gastos de urbanización que les correspondan, bien en metálico, bien en especie, mediante la aportación de la parte del aprovechamiento lucrativo, edificabilidad o solares resultantes de la actuación que correspondan con arreglo a las bases del sistema de cooperación aprobadas y de acuerdo con los criterios desarrollados en el propio Reglamento.

A tal efecto, en el acuerdo de aprobación del sistema de cooperación se requerirá a los propietarios interesados para que, en plazo de quince días, opten expresamente por la forma en que abonarán los gastos. En caso de que los propietarios no opten por ninguna, se entenderá que optan por su abono en especie y quedarán vinculados al régimen de aportación forzosa mediante reparcelación, aplicándose la misma regla cuando se trate de propietario único.

En los casos en que proceda la contribución al pago de los gastos de urbanización en terrenos edificables, la proporción de éstos que corresponda ceder al propietario se determinará mediante el establecimiento de un porcentaje del aprovechamiento privativo calculado como el resultado de multiplicar por cien el cociente entre el valor de los gastos de urbanización y el valor en venta de los solares resultantes de la correspondiente actuación urbanizadora.

La persona propietaria que exprese su disconformidad con la proporción de terrenos que le corresponda entregar al agente urbanizador, podrá solicitar el pago en metálico mediante comunicación fehaciente dirigida al agente urbanizador y a la Administración actuante, en el plazo de información pública del proyecto de reparcelación.

5. DEFINICIÓN DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN

El art. 189 del Reglamento contiene la lista de gastos que se consideran gastos de urbanización a efectos de su inclusión en las cuentas de liquidación provisional y definitiva, del mismo modo que lo hacía el art. 113 de la LOUA. Este listado de gastos supone un *numerus clausus*, al permitirse únicamente la adición de otros no previstos en este artículo si son “expresamente asumidos mediante convenio urbanístico o establecidos en la correspondiente concesión administrativa”.

Los gastos incluidos dentro de los gastos de urbanización son los siguientes:

a) El coste de las obras de urbanización comprende el coste de la ejecución material de las obras, además de los gastos generales y beneficio industrial de la empresa urbanizadora o constructora. En este apartado se incluye a su vez un listado de gastos a considerar como coste de las obras de urbanización, que esta vez sí supone un listado abierto, como indica la expresión “incluiría”:

- Obras de vialidad, que comprenden las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas y aparcamientos; construcción y encintado de aceras, y construcción de las canalizaciones para servicios en el subsuelo de las vías o de las aceras.
- Obras de saneamiento, que incluyen las de construcción de colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras en la proporción que corresponda al ámbito de ejecución.
- Obras para la instalación y el funcionamiento de los servicios públicos de suministro de agua, incluyendo las de captación de ésta cuando sean necesarias y las de distribución domiciliaria de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios; de suministro de energía eléctrica, comprendiendo la conducción y la distribución, así como el alumbrado público; los de telefonía y telecomunicaciones; y la canalización e instalación de las redes de gas y de los demás servicios exigidos en cada caso por los instrumentos de ordenación u ordenanzas municipales.
- Obras para el desarrollo de sistemas urbanos de autoconsumo y la utilización de tecnologías de gestión inteligente que optimicen el funcionamiento y usos de los recursos de acuerdo con la normativa de aplicación.
- Las infraestructuras de transporte público que se requieran, en el caso de las actuaciones no colindantes al suelo urbano existente, para una movilidad sostenible.
- Obras de ajardinamiento y arbolado, así como de amueblamiento urbano, parques y jardines y vías públicas.
- Cuando así se prevea expresamente en el instrumento de ordenación y conforme al régimen previsto a ejecutar o en el sistema de actuación previsto para su desarrollo y ejecución, las obras de infraestructuras y servicios exteriores a la unidad de ejecución o ámbito de actuación que sean precisas, tanto para la conexión adecuada de las redes de la unidad o ámbito a las redes generales municipales o supramunicipales, como para el mantenimiento de la funcionalidad de éstas todo ello cuando así proceda conforme al régimen de las distintas clases del suelo. También quedarán comprendidos dentro de los costes de obras de urbanización las obras precisas para la conexión del ámbito de la actuación de transformación con los sistemas generales de vías públicas y servicios urbanos existentes y previstos o, en su defecto, con las redes municipales de vías públicas y servicios urbanos.
- Las de urbanización de los sistemas generales y cualesquiera otras cargas suplementarias que se impongan a los terrenos, cuando así se haya establecido en el instrumento de ordenación urbanística.

b) Gastos de honorarios profesionales del instrumento de ordenación que establezca la ordenación detallada, de los instrumentos de ejecución y de la dirección técnica de las obras de urbanización y de sus instrumentos de evaluación ambiental. Estos gastos también incluirán los que se puedan producir por levantamientos topográficos y planimetría digitalizada.

c) Gastos de gestión del sistema, que serán analizados en el apartado siguiente.

d) Indemnizaciones que procedan en favor de los propietarios o titulares de derechos, incluidos los de arrendamiento, referidos a edificios y construcciones que deban ser demolidos con motivo de la ejecución del instrumento de ordenación, o a plantaciones, obras e instalaciones que deban desaparecer por resultar incompatibles con éste, así como el coste de la demolición de estos. También se incluirán las indemnizaciones por la extinción de servidumbres prediales o derechos de arrendamiento incompatibles con el instrumento de ordenación.

e) Los gastos derivados de la garantía para la ejecución de las obras de urbanización prevista en el artículo 195.

f) Los costes que resulten imputables para dar cumplimiento a los derechos de realojo y retorno legalmente preceptivos.

g) Gastos derivados de actuaciones notariales y registrales.

Por tanto, estos gastos serán los únicos a incluir en las cuentas de liquidación provisional definitiva, para ser sufragados por los propietarios mediante el pago de las liquidaciones correspondientes de cuotas de urbanización.

6. GASTOS DE GESTIÓN DEL SISTEMA

Con anterioridad, la LOUA únicamente determinaba en los arts. 123 y 129, referidos respectivamente a los sistemas de cooperación y compensación, que “los gastos de gestión del sistema no podrán ser superiores al diez por ciento de los gastos previstos para la urbanización”.

Lo escasa regulación de los gastos generales ha ocasionado resoluciones judiciales dispares respecto a los requisitos para que los mismos sean válidamente liquidados a los propietarios de los sistemas de actuación por cooperación. Así, podemos encontrar, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 14054/2010 de 21

de diciembre de 2010, en la que se confirmó la validez de los gastos gestión calculados simplemente como un 10% de los gastos de urbanización, sin justificación concreta de dichos gastos, de forma coherente con que la propia LOUA no lo exigiera:

“En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), relativo a las características del sistema de actuación por cooperación, en este sistema los propietarios abonan los gastos de urbanización y los de gestión del sistema que les correspondan (apartado 1.A).c); sin que los gastos de gestión del sistema puedan ser superiores al diez por ciento de los gastos previstos para la urbanización (apartado 2).

La previsión sobre gastos de urbanización y de gestión se contemplan en nuestro caso en el Informe de 29-10-2007 emitido por el Arquitecto municipal (doc. 3 del expediente administrativo). De acuerdo con el mismo los gastos de urbanización ascienden a un total de 9.884.802 euros, desglosándose en los siguientes conceptos: 1. Planeamiento 329.000 euros; 2. Ejecución Urbanización (incluye GG y BI) 6.692.772 euros; 3. Aportación a los SSGG. 2.792.278 euros; y 4. Convenio con Endesa- Sevillana: 70.752 euros. A estos costes de urbanización se añaden los de gestión que de acuerdo con el artículo 123.2 LOUA se fijan en el 10 % de los de urbanización (988.480 euros), alcanzándose así la suma final de 10.873.282 euros

Así las cosas es indudable que la fijación en el 10% del porcentaje correspondiente a los gastos de gestión encuentra su amparo legal en la normativa referenciada al ajustarse a la limitación porcentual que en ella se contemplan.”

En el otro extremo nos encontraríamos la jurisprudencia que ha venido exigiendo la adecuada justificación de los gastos de gestión, aunque no se exigiese por la LOUA, como la Sentencia del Tribunal Superior de Andalucía 4984/2020 de 17 de febrero de 2020, en la que se anulan las cuantías liquidadas por el Ayuntamiento de Estepona por gastos de gestión a pesar de provenir su cálculo de informes estimando las horas empleadas por el personal del Ayuntamiento y su coste:

“Tras analizar el contenido del expediente y la prueba obrante en autos, la Sala concluye que esta partida igualmente debe ser excluida de la cuenta de liquidación. Sin cuestionar en modo alguno que el artículo 123 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía faculta a la Administración, cuando el sistema de actuación sea el de cooperación, a reclamar el abono no solo de los gastos de urbanización, sino igualmente los de gestión del sistema (ni que estos pueden llegar a ascender hasta al diez por ciento de los previstos para la urbanización); el

ejercicio de tal posibilidad no puede estar exenta del debido control. Para ello resulta imperativa la motivación y justificación de tales partidas, debiendo incluirse en el expediente la correspondiente documental que respalde la correspondencia de aquellas con los gastos en los que efectivamente incurrió la Administración por tal motivo. En el supuesto enjuiciado ya no solo no figura tal justificación en el expediente (impidiendo, de esta forma, que los propietarios pudieran comprobar si la correspondencia apuntada se verificaba o no), sino que la incorporada al procedimiento judicial (un informe fechado más de un año después de la aprobación del proyecto en cuya cuenta de liquidación ya se incluían tales gastos) carece del rigor necesario para entender suficientemente motivada la partida referida. Así, y en primer lugar, el mismo se confecciona por el Ingeniero de Caminos Municipal, cuando el contenido del mismo habría exigido un informe del Área de Recursos Humanos o Personal del Consistorio (al versar sobre las tareas desempeñadas en cierto periodo personal por personal municipal o -no se aclara convenientemente- una empresa municipal -en cuyo caso debiera ser tal empresa quien hubiese realizado el informe.-). Por otra parte, y en segundo lugar, el mismo no solamente es estimativo-al reflejarse en aquel unos porcentajes correspondiente a la jornada laboral de los empleados a los que se alude-, sino que tal estimación se encuentra huérfana de toda explicación o referencia en algún dato objetivo (a.e. número horas invertidas en función de las gestiones acometidas, exponiendo someramente aquellas). Por último, y en tercer lugar, no se contiene una explicación ni tan siquiera somera de la razón por la que se alcanza la cifra finalmente incluida en la cuenta partiendo de las cantidades reflejadas en dicho cuadro. [...] En definitiva, y a la vista de lo anteriormente expuesto, se concluye que la partida referida carece de la imprescindible justificación, razón por la que aquella debió ser excluida.”

El Reglamento en su art. 189 establece por primera vez una regulación más detallada de los gastos de gestión. Ahora sí se exige expresamente por su apartado 3 que los gastos de gestión del sistema de actuación se encuentren justificados además de que no excedan del 10 por ciento del total de los gastos de urbanización, regulación que se completa con el listado de gastos que el apartado 1.c) incluye expresamente como gastos de gestión, y que son los siguientes:

- Gastos de honorarios profesionales originados, en general, por la gestión jurídica y técnica de la actuación, así como de administración, contabilidad y asesoramiento fiscal.
- Gastos derivados de la tramitación administrativa de los instrumentos de ejecución, incluyendo las publicaciones que sean de aplicación.

- Gastos derivados de las tasaciones y valoraciones preceptivas.
- Gastos de constitución, incluso notariales, y de gestión de las entidades colaboradoras.

Nótese cómo entre los gastos de este listado no se encuentra el gasto del personal propio de la Administración que resulta nada despreciable en la gestión de una urbanización mediante el sistema de cooperación, y que fue precisamente el objeto de la Sentencia citada anteriormente. Al mencionar únicamente el gasto en honorarios profesionales respecto a la gestión jurídica, técnica, de administración y contabilidad, queda patente que este listado no está pensando en los sistemas de actuación por cooperación ejecutados por gestión directa.

Sin embargo, este olvido no debe impedir el cobro del gasto de personal público dentro de los gastos de gestión. Tal y como se deriva del propio precepto, el listado contenido en el art. 189.1.c) no es un *numerus clausus*, por lo que será posible la imputación de los gastos del personal propio de la Administración empleados en la gestión de las obras de urbanización siempre que se justifique adecuadamente los mismos. A tenor de la STSJA 4984/2020 anteriormente citada, dicha justificación no podría hacerse de forma meramente estimativa, lo cual obliga a la llevanza de alguna forma de registro documental de las horas dedicadas por cada empleado público.

7. AFECCIÓN LEGAL DE LOS TERRENOS AL PAGO DE LAS CUOTAS DE URBANIZACIÓN

La afección legal de los terrenos al pago de las cuotas de urbanización, supone, junto a la subrogación de derechos y deberes del nuevo propietario, establecido en el art. 27.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, un mecanismo de indudable valor como garantía del cobro de las cuotas de urbanización, pero para que la misma sea efectiva se requiere conocer adecuadamente sus requisitos y que la Administración sea diligente con los plazos establecidos.

La afección real se encuentra establecida en el TRLSYRU (art. 14.1.d) y en la LISTA (art. 92.3.d), al igual que lo establecían las leyes precedentes, y se desarrolla en el Reglamento de desarrollo de la LISTA en su art. 161.1.c). titulado Efectos jurídico reales de la aprobación del proyecto de la reparcelación:

“1. El acuerdo aprobatorio de la reparcelación o, en su caso, ratificación por la Administración actuante producirá, entre otros efectos, los siguientes:[...]”

d) Afectar registralmente las fincas resultantes al cumplimiento de las correspondientes obligaciones y deberes urbanísticos. [...]

Las fincas resultantes que deban responder del pago de los gastos de urbanización quedarán afectadas, con carácter real y en los términos previstos por la normativa hipotecaria, al pago del saldo deudor que a cada una de ellas se asigne en la cuenta de liquidación provisional del proyecto de reparcelación aprobado y al pago del saldo de la cuenta de liquidación definitiva que, en su día, se practique si resultara preciso.

Podrá cancelarse la constancia registral de dicha afección siempre que se acredite, en los términos de la normativa hipotecaria y mediante certificación expedida por la Administración actuante, la recepción de las obras de urbanización, en los términos establecidos en el artículo 197 y el haber sido íntegramente satisfechos los gastos de urbanización correspondientes y el cumplimiento de los deberes urbanísticos.

No será preciso afectar las fincas al pago de los gastos de urbanización cuando del proyecto de reparcelación resulte que la obligación de urbanizar se ha asegurado íntegramente mediante otro tipo de garantías, que deberán depositarse ante la Administración actuante y ser aprobadas por ésta.”

Este precepto establece como novedad la exigencia de la recepción de las obras de urbanización para la cancelación anticipada de la afección, siendo las demás disposiciones concordantes con la normativa hipotecaria que regula la materia, y que encontramos en los artículos 19 y 20 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. En el art. 19.1 se establece la caducidad de la afección en los siguientes términos:

“La afección caducará a los siete años de su fecha. No obstante, si durante su vigencia se hubiera elevado a definitiva la cuenta provisional de liquidación del proyecto de reparcelación o compensación, dicha caducidad tendrá lugar por el transcurso de dos años, a contar de la fecha de la constatación en el Registro de la Propiedad del saldo definitivo, sin que, en ningún caso, pueda el plazo exceder de siete años desde la fecha originaria de la afección.”

La afección real inscrita en el registro de la propiedad tiene carácter preferente frente a cualquier otra carga inscrita con anterioridad, alterándose por tanto el principio

de prioridad registral, tal y como expresamente establecen tanto el art. 126.2 del Reglamento de Gestión Urbanística como en el art. 19 del RD 1093/1997. Pero de acuerdo con la doctrina establecida por la Dirección General de los Registros y el Notariado¹ para que sea efectiva esa preferencia frente a otras cargas, es necesario que la Administración actuante haya inscrito en el registro de la propiedad anotación preventiva de embargo antes de que se produzca la caducidad de la afección.

Por tanto, para garantizarse el cobro de las cuotas de urbanización en los sistemas de cooperación, la Administración debería finalizar las obras y aprobar la liquidación definitiva de las mismas en un plazo, por ejemplo, de 5 o 6 años desde la inscripción en el registro de la propiedad de la reparcelación y liquidación provisional, para que así restase un periodo de 1 o dos años de vigencia registral de la afección que permitiesen que la recaudación ejecutiva llegase a la anotación preventiva de embargo antes de la caducidad de la misma. Cualquier retraso sobre esa fecha haría inviable esta preferencia sobre el resto de cargas.

Sin embargo, si la actuación de la Administración no tuviera la diligencia necesaria, es necesario puntualizar que también es doctrina de la DGRN² desvincular la caducidad de la constancia registral de la afección real, de la propia afección real en sí, que no está sometida a plazo legal alguno. Es decir, transcurrido dicho plazo, decae la preferencia absoluta frente a cualquier carga, pero no la obligación legal del propietario de abonar los costes de urbanización.

Este plazo de caducidad, además, no puede ser prorrogado, si bien la DGRN³ ha admitido una nueva inscripción de la afección real por otros 7 años si se produce una modificación de la liquidación provisional: “Ahora bien, como señala la registradora en su nota, nada obsta para que en caso de producirse una modificación del proyecto de urbanización con el consiguiente acuerdo de aprobación de retasación de cargas que implique modificación de la reparcelación inscrita, pueda extenderse una nueva nota de afección, siempre que el correspondiente proyecto cumpla las reglas generales previstas al efecto, entre ellas la notificación a los eventuales adquirentes posteriores de los terrenos afectados.”

Curiosamente, el Reglamento de desarrollo de la LISTA prevé en su art. 232.3.b) esta actualización, aunque solo la contempla la solicitud del agente urbanizador.

¹ Resolución DGRN de 1 de octubre de 2013

² Resolución DGRN de 31 de enero de 2014

³ Resolución DGRN de 26 de mayo de 2014

8. CONCLUSIONES

Sin perjuicio de que pudieran existir razones de diversa índole para la utilización del sistema de actuación por compensación, resulta indudable que su uso supone el traslado de riesgos patrimoniales hacia la Administración actuante que no se produce con el uso de los sistemas de compensación ni expropiación. Por ello, su elección debería ser motivada en los instrumentos de planeamiento en base a las concretas circunstancias que concurran en cada sector, siendo totalmente desaconsejable como opción generalizada. Por su parte, la regulación resultante de la LISTA y su Reglamento de desarrollo no alteran sustancialmente esta circunstancia, pero contribuyen a la seguridad jurídica al dotar al ordenamiento jurídico andaluz de un cuerpo normativo completo y actualizado respecto al urbanismo.

9. BIBLIOGRAFÍA

CANO CUELI, María José. *Las cuotas de urbanización: problemas para su recaudación*. (Instituto de Derecho Local UAM, 2017)

LA FUNCIÓN POLICIAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO LOCAL

Ana LÓPEZ FERNÁNDEZ

Técnico Medio de Gestión en el Ayuntamiento de El Ejido

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso de perfeccionamiento y
profesionalización La potestad sancionadora local (IX edición). CEMCI*

SUMARIO:

1. Introducción
2. Inicio del procedimiento sancionador
 - a. La presunción de veracidad de los documentos policiales
 - b. El valor probatorio de las denuncias formuladas por agentes que no tienen condición de autoridad
 - c. Forma y contenido de las denuncias y actas de inspección
3. Ratificación y rectificación de las denuncias
4. Conclusiones
5. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

De entre las funciones que tiene encomendadas ex lege el Cuerpo de Policía Local de auxilio, dirección, vigilancia y policía administrativa entre otras, todas tienen como base el control de los servicios públicos y el orden social y, ante la detección de su incumplimiento o infracción, entra en juego el papel de la policía como institución encargada de trasladar dicha situación al órgano competente para iniciar (o no) un procedimiento sancionador a fin de mantener el orden del sistema, corregir dichas conductas y reestablecer la legalidad.

En este trabajo analizaremos la función policial antes y durante el procedimiento administrativo sancionador y qué valor otorga la ley y la jurisprudencia al trabajo de los agentes de la autoridad.

2. INICIO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

A diferencia de lo que ocurre con el procedimiento administrativo común, el procedimiento sancionador se inicia «siempre de oficio por acuerdo del órgano competente», amén del artículo 63.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP en adelante). Si atendemos a lo explícitamente impuesto en la norma básica del procedimiento administrativo, se iniciará por iniciativa propia del órgano competente o como consecuencia de un instrumento previo que podrá ser: una orden del órgano superior jerárquico, la petición de otro órgano que no sea competente para iniciar pero que haya tenido conocimiento del hecho infractor, o por denuncia.

Fruto de la actuación de los agentes de la autoridad, podrá iniciarse por esas vías mediante el traslado o puesta en conocimiento al órgano competente de cuantas actas de inspección, informes o denuncias (obligatorias) se desprendan de la acción policial. Ello distinto del supuesto de inicio como consecuencia de denuncia a la que se refiere la LPACAP en el apartado 1 del artículo 62, siendo ésta «el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo», y por lo que cabe excluir de aquéllas las denuncias obligatorias formuladas por agentes de la autoridad que seguidamente analizaremos.

Tratándose de estas últimas, las denuncias, pueden ser voluntarias y obligatorias; siendo las voluntarias las que derivan de ciudadanos y agentes externos que no tienen la condición de autoridad, y las obligatorias aquéllas formuladas por los agentes del cuerpo policial. En otros casos, la norma específica es la encargada de determinar en cada caso la obligatoriedad de dichos documentos: a modo de ejemplo, el artículo 75 de la Ley de Tráfico (Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial) a favor de los agentes encargados de la vigilancia del tráfico. Ello no obstante de que en ambos casos sea el órgano competente para incoar el procedimiento el que abra un periodo de actuaciones previas a fin de «determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros» (artículo 55.2 LPACAP).

Por tanto, no basta con que medie acta, informe o denuncia previa; ésta será un elemento determinante del inicio del procedimiento, pero no lo inicia por sí mismo. Será el acuerdo de incoación ex lege que se adopte como consecuencia de ello.

Sin embargo, existe una peculiaridad a esta regla en los casos de denuncias en materia de tráfico, y es que el boletín de denuncia del agente encargado de la vigilancia del tráfico sí inicia el procedimiento, si bien, sólo si se ha notificado en el momento al infractor por disposición del artículo 86 de la LTSV.

a. La presunción de veracidad de los documentos policiales

Partiendo de la base de la innegable analogía entre el derecho penal y el administrativo sancionador (a modo de ejemplo, acreditada en Sentencias del Tribunal Constitucional como la 18/1981, de 8 de junio, o la 76/1990, de 26 de abril¹), uno de los elementos que comparte la potestad sancionadora de la Administración y el ius puniendi del Estado, es el derecho a la presunción de inocencia, garantía propia del orden penal. Consagrada constitucionalmente en el artículo 24 de la Constitución Española (CE), se extrapola a la normativa administrativa en el artículo 53 de la LPACAP, al disponer:

«Los presuntos responsables [en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora] tenderán los siguientes derechos:

b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario».

La presunción de inocencia con que cuentan los presuntos responsables del procedimiento sancionador conlleva las siguientes consecuencias: a) la necesidad de una prueba válida para sancionar, esto es, la realizada respetando los derechos fundamentales del presunto infractor y respetando en todo caso las garantías formales exigidas por la normativa; y b) que la carga de la prueba corresponda a la Administración y no al responsable de la infracción, que es quien deberá hacer desvirtuar esa prueba y hacer valer su inocencia mediante acreditación de eximentes y no responsabilidad sobre el hecho imputado. Esta presunción de inocencia, expone la STC 212/1990, de 20 de diciembre, «proscribe toda sanción impuesta por la Administración sin probanza o sin una mínima actividad probatoria de cargo; supone que la carga de la prueba corresponde a quien acusa sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, de forma que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debería traducirse en un pronunciamiento absolutorio».

¹ El Tribunal Constitucional, en Sentencias como la 18/1981, de 8 de junio, o la 76/1990, de 26 de abril, ha afirmado que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal como refleja la propia Constitución.

Teniendo en cuenta este último elemento, el principio de prueba, la Administración tiene la labor de probar todos y cada uno de los elementos que conforman el supuesto de hecho de la norma sancionadora de que se trate, y para ello el ordenamiento jurídico otorga especial valor probatorio a los documentos emitidos por funcionarios de la Administración. En concreto, centramos nuestro análisis en lo contemplado en las denuncias y actas de inspección que formulan los agentes de la autoridad, amparadas por una «presunción de certeza o veracidad» que el legislador viene otorgando con diferente terminología según la norma encargada de ratificar esa protección. Se emplea el término certeza o veracidad indistintamente. Terminológicamente, según la R.A.E², certeza es el «conocimiento seguro y claro de algo», y veracidad «la cualidad de veraz, que dice, usa o profesa siempre la verdad», de lo que debemos extraer que los términos recogidos en una denuncia o acta policial han de contar el tratamiento de inequívocos y verídicos.

En este sentido, es numerosa la jurisprudencia del Tribunal Supremo que reconoce a estas actas y denuncias «un principio de veracidad y fuerza probatoria al responder a una realidad apreciada directamente por los agentes, todo ello salvo prueba en contrario» (STS de 25 de febrero de 1998, Rec. 7107/1991, a título meramente indicativo).

Este beneficio de veracidad, añade esta última sentencia, tiene su fundamento en que los hechos manifestados en documento público son contrastados material y directamente por el agente interviniente como resultado de su propia y personal observación, sin hacer constar deducciones, opiniones, apreciaciones, consecuencias, hipótesis o juicios de valor subjetivos que pueda realizar el inspector. En otras ocasiones, se aprecia que el fundamento se encuentra en otros elementos como el de la especialización de los funcionarios por razón de su cargo y su imparcialidad, si bien, para GARBERÍ LLOBREGAT (1994), «el verdadero fundamento está en la dificultad que existe en ciertos casos para acreditar una infracción administrativa a posteriori, es decir, una vez ya ha sido cometida y mediante los medios ordinarios de prueba. Es el caso de la acreditación de hechos fugaces o aquellos cuya demostración únicamente podrá conseguirse con la declaración del funcionario que ha presenciado su comisión», siendo el caso más ilustrativo el de las infracciones en materia de tráfico, que se producen numerosas infracciones en un espacio corto de tiempo y en el que la prueba de cargo más contundente sólo puede quedar acreditada en documento público del agente actuante en el acto. En definitiva, su justificación reside en la dificultad de probar ciertos hechos que son comunes y con los que prescinde el legislador a la hora de configurar el supuesto de hecho de una norma, de modo que la consecuencia jurídica se aplicará igualmente en ausencia de tal hecho.

² Real Academia Española

A tal efecto, el artículo 77.5 de la LPACAP consagra lo siguiente:

«Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario».

Este precepto básico en el derecho administrativo sancionador, que configura la presunción de veracidad y la conjuga con el derecho de presunción de inocencia, es desarrollado y concretado en otras normas sectoriales. Así, a modo de ejemplo, en la normativa sobre tráfico y seguridad vial, el artículo 88 de la Ley de Tráfico dispone que:

«Las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas tendrán valor probatorio, salvo prueba en contrario, de los hechos denunciados, de la identidad de quienes los hubieran cometido y, en su caso, de la notificación de la denuncia, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado».

Aun habiendo sido objeto de múltiples debates dogmáticos, y tras haber sentado suficiente doctrina al respecto, el valor probatorio, la certeza y veracidad de las denuncias de tráfico a que se refiere el artículo 14, ha quedado plenamente justificada (STC de 23 de mayo de 1994, entre otras). En esta norma se consideran imprescindibles todos aquellos elementos probatorios que los agentes encargados de la vigilancia del tráfico puedan aportar y en los que fundamentar la denuncia. En la práctica, las denuncias por infracción a la normativa de tráfico se apoyan con documentos anexos resultantes de pruebas complementarias, tales como las de alcoholemia, drogas o velocidad. Ello no es óbice para que, para mayor abundamiento y en la medida de lo posible, no se pueda complementar todos esos documentos, además del boletín de denuncia, con imágenes y se apoyen con el uso de aparatos electrónicos que generen documentos justificativos, tal y como se viene haciendo en los últimos tiempos tras la incorporación del uso de la tecnología y dispositivos electrónicos en la Administración.

También en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), el artículo 33 dispone:

«Los hechos constatados por el personal referido en el apartado anterior tendrán valor probatorio cuando se formalice en documento público, observando los requisitos legales pertinentes, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus

respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados».

En materia de protección ciudadana, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC en lo sucesivo), se pronuncia en el artículo 52 del siguiente modo:

«Las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles».

Como vemos, se hace hincapié en que la presunción de veracidad se tendrá por presente siempre respecto de los hechos presenciados por los agentes, matiz que no se aprecia en otros preceptos y resulta especialmente imprescindible.

En el plano autonómico, la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, sobre la inspección de la ordenación territorial y urbanística, de cita en el artículo 149.2:

«Las actas de la inspección ostentan el carácter de documento público y gozan de presunción de veracidad en cuanto a los hechos contenidos en ellas, siempre que se hayan emitido observando los requisitos legales exigidos para su validez y sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan señalar o aportar los interesados».

Como se desprende de estos artículos, tanto la veracidad del contenido como el valor probatorio de las actas y denuncias ha de considerarse *iuris tantum* y no *iuris et de iure* (incompatible con el principio de inocencia), puesto que admite prueba en contrario de la mano de quienes puedan ver perjudicados sus derechos e intereses por tales hechos. No bastaría, por tanto, con negar los hechos ratificados por los agentes en tales denuncias y actas, sino que, además, se precisa desvirtuar el principio de acierto y veracidad de los hechos denunciados, tal y como se expone en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N° 1 de Ávila de 21 de septiembre de 2022 (Rec. 140/2022). La STS de 5 de marzo de 1979 señala que «cuando la denuncia sobre los hechos sancionados es formulada por un Agente de la Autoridad, encargada del servicio, la presunción de veracidad y legalidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos, y de sus agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse, ya que constituye esencial garantía de una acción administrativa eficaz, sin que ello quiera decir, en coordinación

con el principio constitucional de presunción de inocencia, que los hechos denunciados por los Agentes se consideran intangibles, ya que la realidad de los mismos puede quedar desvirtuada mediante la adecuada prueba en contrario o aún por la ausencia de toda prueba, según la naturaleza, circunstancias y cualidad de los hechos denunciados».

Al hilo de lo señalado en la LOPSC, el valor probatorio que la Ley confiere a estos documentos públicos de los agentes de la autoridad no es superior al de otras pruebas complementarias, sino que rige la regla de la libre valoración de la prueba, una apreciación conjunta de las pruebas practicadas por parte del órgano instructor. No obstante, existen excepciones a esta regla en la normativa sectorial, cuyo ejemplo lo encontramos en la propia LPACAP, en el artículo 77.4, «los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien».

Autores como CANO CAMPOS (2011) minimizan la plenitud de ese valor probatorio con que cuentan estos documentos puesto que, en todo caso, el legislador lo que emplea es una norma de valoración de la prueba que no es una regla, sino un principio jurídico. Es decir, las denuncias y actas policiales «no hacen prueba plena, sino que presentan la peculiaridad de admitir, con total amplitud, prueba en contrario que desvirtúe la certeza de las afirmaciones sobre los hechos en ellas contenidos».

b. El valor probatorio de las denuncias formuladas por agentes que no tienen condición de autoridad

Tal y como hemos expuesto más arriba, generalmente, existen denuncias obligatorias y voluntarias según el sujeto encargado de su emisión. Pues bien, con respecto a estas últimas, destacan numerosos pronunciamientos jurisprudenciales cuyo epílogo tiende a coincidir: no hacen prueba de veracidad suficiente en tanto no hayan sido ratificadas por un agente de la autoridad.

Partiendo de esta premisa, el artículo 77.5 de la LPACAP, se refiere a «los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad», y en sentencias como la STS de 25 de febrero de 1998, el precepto se desarrolla al recoger esta fuerza probatoria de los actos es extendida a «funcionarios y agentes encargados del servicio de que se trate, y siempre que actúen en el ejercicio de una función pública inherente a su cargo que autorice la constatación directa de hechos infractores», por lo que se entiende aplicada al resto de funcionarios públicos y a otros agentes encargados de un servicio público, tales como inspectores urbanísticos, de transportes o de consumo.

Cuestión distinta y objeto de debate en numerosas sentencias es el valor probatorio de estos documentos cuando emanan de los controladores del estacionamiento vigilado de vehículos (ORA³), que son operarios de empresas privadas en la mayoría de ocasiones y no tienen la condición de auxiliar de policía. Este tipo de denuncias carecen por sí mismas de fuerza probatoria suficiente para iniciar un procedimiento sancionador basado únicamente en ellas, si bien, será un elemento probatorio a tener en cuenta por el instructor del procedimiento, al igual que las formuladas por ciudadanos con los requisitos establecidos en el artículo 7 del Reglamento del procedimiento sancionador de tráfico. Al respecto, la STS de 1 de octubre de 1991, falló que el «controlador del Estacionamiento vigilado no tiene la consideración de agente de la autoridad y por ello su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular, y al no ser adverbada por pruebas posteriores, no tiene fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados; y por ello el acto de imposición de multa debe ser declarado no ajustado a derecho, por falta de prueba y anulado». En similares términos, recuerda la STS de 20 de diciembre de 2002, contemplando el testimonio del controlador del tráfico como «un elemento más de prueba que ha de ser ponderado racionalmente cuando se emite en la forma reglamentariamente prevista, ratificando su denuncia inicial con expresa mención de sus circunstancias personales, y también ha de ser racionalmente en conjunto con cualesquiera otros elementos probatorios».

Y esa circunstancia concreta de carecer de la condición de agente de la autoridad ha provocado distintos pronunciamientos jurisprudenciales, cuya doctrina concluye, a modo de ejemplo en esta última sentencia mencionada de diciembre de 2002, que «los vigilantes de las zonas azules no ostentan la misma potestad auctoritas que sí ostentan los agentes de la autoridad, pero una vez ratificada su denuncia ante el funcionario agente de la policía local, la ratificación realizada debe ser elemento suficiente para que el Tribunal equipare la fuerza probatoria de esta denuncia a la realizada por un agente de la autoridad y, en consecuencia, ostente el valor probatorio que le otorga el artículo 76 de la Ley de Tráfico» (ahora artículo 88 de la Ley de Tráfico). Es por ello que la ratificación de la denuncia ante un policía es elemento imprescindible para lograr equiparar el valor probatorio de la denuncia que se otorga al de los agentes de la autoridad.

La Sentencia de 29 de marzo de 1996, del TSJ de Madrid, dispone que «la denuncia determina la incoación del procedimiento y a la vez es medio de prueba», sin embargo, aclara al efecto que no puede considerarse una prueba plena «a la sola declaración testifical o ratificación del denunciante-controlador, pues, tratándose de infracciones relativas a estacionamientos prohibidos, es posible la aportación de otras pruebas (como una fotografía). Pero no por ser la denuncia formulada por un controlador; de igual

³ Ordenación de la Regulación del Aparcamiento.

manera se le negaría el carácter de prueba plena si hubiera formulado la denuncia un agente». De ello y de lo anterior, se desprende que la denuncia sí cuenta con eficacia probatoria, aun no siendo una prueba plena, pero puede ser tenida en cuenta como prueba testifical si ha ratificado expresamente su denuncia (ante el agente de policía) y hace constar su identificación. Prueba que formará parte del expediente y será valorada conjuntamente con las demás pruebas practicadas.

No obstante, es curiosa la situación; la denuncia consigue fuerza probatoria una vez que es ratificada por el agente de ORA ante un policía. Con lo cual, aun no habiendo apreciado el agente de la autoridad el hecho infractor, la denuncia adquiere veracidad por el simple hecho de ratificarla sin tener aquél la condición de agente de la autoridad. Es por ello que, coincidiendo con el criterio del Tribunal Supremo (STS de 4 de octubre de 1996), una cosa es la calificación como prueba de cargo de la ratificación realizada por el denunciante, y otra distinta es la valoración que pueda darse posteriormente a esa prueba. Bajo mi criterio, no puede tener el mismo valor probatorio que la denuncia de un agente de la autoridad puesto que éste no ha podido verificar los hechos contrastados en el boletín aun habiéndose ratificado ante el mismo.

Por todo lo anterior, se pueden extraer las siguientes conclusiones con respecto a este tipo de denuncias:

- a) Tienen consideración de denuncias voluntarias. Equivalen a las formuladas por un particular que detecta cualquier infracción en materia de tráfico.
- b) El controlador de estacionamiento vigilado no tiene condición de agente de la autoridad.
- c) Son un elemento probatorio que conforma el expediente sancionador.
- d) La presunción de certeza de los hechos consignados en la denuncia se aprecia relativamente cuando es ratificada ante un agente de la autoridad.

c. Forma y contenido de las denuncias y actas de inspección

Como se ha puesto en relieve, la denuncia y el acta de inspección son documentos públicos de agentes de la autoridad que tienen una doble vertiente: son la principal prueba de cargo con que la Administración cuenta en algunos procedimientos de carácter sancionador para destruir la presunción de inocencia del presunto autor de la infracción y en la que fundamentar la sanción posteriormente impuesta (IZQUIERDO CARRASCO, 2023).

En cuanto al contenido de esas actas y denuncias, es de vital importancia puesto que constituyen una garantía del administrado frente a éstas, y hacen posible su control

jurisdiccional (SSTS de 15 de marzo de 1988 y de 24 de mayo de 1990); si bien no existe una regulación unánime y de aplicación general en este sentido, por lo que debemos atender a las leyes de aplicación sobre procedimiento administrativo sancionador y a la normativa específica de cada ámbito.

Son escasas las previsiones normativas al respecto, de las cuales podemos resaltar aquéllas en materia de tráfico, cuyo contenido mínimo que ha de recoger el boletín de denuncia se inserta en el artículo 87.1 de la Ley de tráfico. Al margen de otros requisitos que se prevén para las denuncias notificadas en el acto (apartados 2 y siguientes) deberá contener:

- «a) La identificación del vehículo con el que se haya cometido la presunta infracción.*
- b) La identidad del denunciado, si se conoce.*
- c) Una descripción sucinta del hecho, con expresión del lugar o tramo, fecha y hora.*
- d) El nombre, apellidos y domicilio del denunciante o, si es un agente de la autoridad o un empleado que sin tener esa condición realiza tareas de control de zonas de estacionamiento regulado, su número de identificación profesional aportado por la administración competente».*

En el plano urbanístico, el Reglamento de Ordenación Urbanística de Andalucía, Decreto 60/2010, de 16 de marzo, siguiendo un criterio exhaustivo, concreta el siguiente contenido mínimo de las actas de inspección:

- a) Fecha, hora y lugar de la actuación, así como número de acta.*
- b) Identificación y firma del personal inspector actuante, del personal de apoyo, y de las personas ante las cuales se extiendan.*
- c) Identificación, en la medida de lo posible, del inmueble o uso objeto de la inspección, de su titular o titulares, así como la de aquellas personas directamente relacionadas con el objeto de la inspección.*
- d) Motivo de la inspección.*
- e) Hechos sucintamente expuestos y elementos esenciales de la actuación inspectora realizada.*
- f) Las manifestaciones o aclaraciones realizadas por las personas ante las que se entiendan las actuaciones, o por sus representantes.*
- g) La diligencia de notificación.*

En el caso de un acta de inspección de establecimiento público, el artículo 11.3 de la Ley de Espectáculos Públicos de Andalucía al respecto señala:

«El resultado de la inspección deberá consignarse un acta, de la que se entregará copia al interesado. En ella, el interesado podrá hacer constar su disconformidad con los datos y circunstancias contenidas en la misma. Dicha acta se remitirá al órgano administrativo competente a los efectos que procedan».

Teniendo en cuenta este vacío normativo, por analogía y atendiendo a los preceptos señalados sobre el ejercicio de tal inspección, el contenido mínimo será el siguiente:

- a) Lugar, fecha y hora.
- b) Identificación de agentes intervinientes.
- c) Datos identificativos del intervenido: nombre, apellidos, número de identificación fiscal, domicilio fiscal.
- d) Hechos, datos objetivos y demás circunstancias relevantes.
- e) Manifestaciones del inspeccionado.
- f) Expresión de la acción de entrega de copia al intervenido.
- g) Documentos adicionales, si los hubiera.

Si bien teniendo en cuenta lo regulado en la normativa específica, dado que el acta o la denuncia debe reflejar hechos comprobados directamente por el agente denunciante, es imprescindible que consigne todos los datos y elementos fácticos que permitan adquirir la convicción respecto a la conducta reprochada y a la culpabilidad. No alcanza opiniones jurídicas, apreciaciones o juicios de valor subjetivo. Tampoco, opiniones e información influenciada de terceros. Además, los agentes de la autoridad deberán acompañar las denuncias de todas las pruebas posibles sobre el hecho cometido, tal y como hemos señalado anteriormente.

En cuanto a la forma del contenido, lo recogido en las mismas debe reflejarse de modo claro, conciso, y contener los datos suficientes para trasladar de forma comprensible los hechos denunciados.

En este sentido, la reciente Sentencia 25/2023 de 9 de enero de 2023 (Rec. 248/2022) del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N.º 1 de Ceuta, en un litigio en el que se pone en cuestión si lo señalado en el boletín de denuncia como “estar realizando botellón” que encaja con la conducta sancionable de “consumo de alcohol en la vía pública” prevista en el Decreto del Consejero de Sanidad, Consumo y Gobernación de la Ciudad de Ceuta de fecha 14 de agosto de 2020, determina que «el acta de denuncia debe reunir unas condiciones mínimas para que pueda gozar de presunción de veracidad como son que en la misma se recoja de forma clara la relación de hechos apreciados por los agentes y se determinen las circunstancias del caso y los datos que hayan servido para su

elaboración». Ello en un supuesto en que el boletín de denuncia se limita a señalar que un vecino Ceuta estaba realizando "botellón" en la vía pública, sin referencia alguna a la ingesta de bebidas alcohólicas.

De otra parte, cabe hacer mención a las actas y diligencias elaboradas por los agentes como consecuencia de la adopción de medidas provisionales o cautelares a fin de asegurar un resultado futuro que pudiera producirse. Destacar, entre otros, el caso de actas de clausura o precinto (de establecimientos, de aparatos de música, de herramientas, de materiales...), de desprecinto, de inmovilización de vehículos y actas de decomiso de objetos o sustancias, cuyo contenido deberá estar relacionado con el objeto y fin de su levantamiento.

Finalmente, el defecto en el contenido o forma de la denuncia podrá dar lugar a una irregularidad en la misma que haga perder fuerza probatoria a la que se ha hecho referencia anteriormente. En todo caso, si prescinde del contenido mínimo a que se refiere el ámbito específico sancionador, será anulable conforme a la normativa administrativa en cuanto carezca de los requisitos formales indispensables para que alcance su fin o dé lugar a la indefensión del interesado (artículo 48.2 LPACAP). En esencia, si la denuncia carece de datos subsanables como son el domicilio del denunciado (imprescindible a efectos de notificaciones) o la identificación de la matrícula del vehículo y la marca y modelo, es un defecto que conlleva irregularidad en la denuncia, pero en todo caso reparable mediante informe o diligencia complementaria al efecto.

3. RATIFICACIÓN Y RECTIFICACIÓN DE LAS DENUNCIAS

Tal y como señala la LPACAP, constituye un derecho del presunto responsable del procedimiento sancionador el de formular alegaciones, haciéndose eco del reformulado principio constitucional de audiencia mediante el cual «*nadie puede ser condenado sin ser oído*» (artículo 24 CE).

Una vez notificado el acto de iniciación del procedimiento, conforme dispone el artículo 64.2.f) de la LPACAP, se confiere un plazo al acusado para formular alegaciones, aportar pruebas y documentos que estime oportunos para hacer valer su derecho de presunción de inocencia, discutir las circunstancias fácticas del hecho susceptible de infracción y expresar contradicción. Así, cuando el denunciado niega los hechos y aporta prueba acreditativa de los alegados en su descargo, resulta preciso realizar una operación de valoración a los efectos de comprobar si la prueba obrante en el expediente es suficiente para tener por acreditados los hechos constitutivos de infracción (y por consiguiente desvirtuar la presunción de no existencia de responsabilidad), o si por el

contrario debe prevalecer esa presunción; momento del procedimiento en que vuelve a intervenir el agente autor de la denuncia o acta mediante la ratificación (o rectificación). Adicionalmente, cabe señalar que el agente podrá ratificar o rectificar su criterio en vía judicial, si bien, no es objeto de nuestro estudio.

En el ya mencionado artículo 54 de la LOPSC, al declarar el valor probatorio de las denuncias, se refiere explícitamente a la «previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados». La ratificación de la denuncia es de vital importancia en el proceso puesto que, a pesar de contar con el valor probatorio a que nos hemos referido, refuerza sus efectos frente a la oposición del presunto responsable del hecho infractor, formando parte del procedimiento como prueba. Así, según la STS de 31 de julio de 2000, Rec. 501/1995, la ratificación del agente tras la negación de los hechos por parte del denunciado convierte la denuncia en una «indudable prueba testifical de cargo, objetiva y suficiente para enervar la presunción de inocencia», sobre todo, en aquellos procedimientos que no hay más prueba que la denuncia del agente. Y en conexión con ello, entra en juego la importancia de otros documentos que complementan la denuncia, tales como la captación de imágenes o el informe resultante de una medición de ruidos, además de otros ejemplos mencionados anteriormente, siendo la ratificación del agente menos determinante; más aún si el denunciado no acredita razonable error en la tecnología. Al respecto, resulta interesante resaltar las palabras del ROCA ROCA (2003) citando lo expuesto por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en la Sentencia de 9 de diciembre de 1999: «este trámite en ocasiones poco puede aportar en cuanto a la agente que denuncia, pues normalmente no aporta nada en el supuesto de infracciones que se comprueban o constatan mediante la utilización de medios técnicos, y a los que se hará mención seguidamente, ya que la simple impugnación del recurrente sin acreditar un razonable error en la tecnología por sí sola no puede desvirtuar los hechos que han quedado plasmados en estas actuaciones técnicas, entre las cuales cabe destacar dos tipos de medios técnicos: en primer lugar, las técnicas fotográficas directas y la medición de la velocidad de los vehículos o bien la utilización de otras técnicas como es la de las grabaciones videográficas a partir de la aplicación a las infracciones de tráfico».

Merece destacar que la sola alegación en razonamientos jurídicos por parte del denunciado sin negar los hechos no merece ratificación por parte de los agentes. No obstante, como se ha señalado, en el supuesto de negación de los hechos, la ratificación del agente denunciante es de carácter obligatorio e incluso es «*base suficiente para adoptar la resolución que proceda*» (artículo 54 de la LOPSC), si bien, no excluye la práctica de otras pruebas por cualquier medio admitido en Derecho. En sentencias como la 196/2921, de 29 de junio, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 21 de Madrid, se aboga por completar la ratificación con la declaración de agentes testigos en presencia del instructor y del interesado como medio de prueba.

En caso contrario, en este trámite, también se puede producir el efecto contrario: la rectificación del agente que, tras las alegaciones y documentos de prueba aportados por el denunciado, se retracta de lo descrito en la misma. Como consecuencia, y teniendo en cuenta todas las actuaciones y documentos que conforman el expediente, el instructor podrá archivar el procedimiento.

No es baladí en este asunto la claridad y la concisión con que el agente ratifica o se retracta de lo expuesto en la denuncia, puesto que una manifestación dubitativa o no concluyente será insuficiente para desvirtuar la carga de la prueba y no bastará para reafirmar el valor probatorio de la denuncia. A tal efecto se pronuncia el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Vigo en la Sentencia 228/2017, de 20 de noviembre, en la que, aun no siendo suficiente la prueba aportada por el denunciado, el agente denunciante no es conciso en el contenido sustantivo del informe en que ratifica la denuncia y, además, en el apartado del modelo en que ha de señalar la “ratificación”, cubre el de “rectificación”, sin concretar cuáles son los hechos que rectifica y su justificación. En base a lo anterior, la Sala concluye que «la duda introducida por el propio agente denunciante y la falta de una respuesta convincente al segundo requerimiento de informe de la instructora determinan una insuficiencia de la base probatoria obrante en el expediente para sostener la imposición de la sanción, no porque se haya demostrado la inexactitud o falta de certeza de la denuncia inicial, sino porque la endeblez de los informes del agente y las condiciones de su falta de ratificación la privan, valorada en conjunción con el resto de pruebas aportadas por el actor, de la virtualidad de sostener por sí sola la acreditación del vehículo infractor, fecha y hora de la comisión de la conducción temeraria, que son precisamente los extremos negados por el denunciado. Por todo ello, debe anularse la resolución sancionadora dejándola sin efecto».

Y con respecto a la claridad con que ha de ratificarse el agente, el Defensor del Pueblo también ha recomendado «que cuando el instructor solicite de los agentes denunciantes una ratificación de la denuncia, se exija detalle o explicación concreta que desvirtúe las alegaciones que, en su caso, hayan formulado los interesados, para poder considerarla como refuerzo probatorio de la denuncia en virtud del derecho de presunción de inocencia en su faceta de distribución de la carga de la prueba»; por lo que no bastaría con ratificarse en la denuncia sin más justificación.

En otro supuesto, la resolución quedó anulada por no ser concreta la ratificación del agente, utilizando un modelo genérico y no aludiendo de forma precisa al boletín de denuncia que se ponía en cuestión, por lo que la Sala del Juzgado Contencioso-administrativo nº 1 de Mérida expuso que «esta ratificación no es válida a los efectos que nos ocupan, dado que la misma requiere, evidentemente, bien tener presente el boletín de

denuncia concreto, o bien recordar los hechos, circunstancias que no se dan en este caso a tenor de la declaración de dicho testigo, no siendo más que una ratificación genérica». Y en conexión con ello, cuanto más detallada y descriptiva sea la denuncia, más facilidad habrá para tomar un pronunciamiento *a posteriori* por parte de los agentes en la ratificación de la denuncia; sobre todo si tenemos en cuenta la dilación de los procedimientos sancionadores.

Finalmente, en este apartado, debemos reseñar la casuística que en materia de tráfico es aceptada: la renuncia a formular alegaciones por pronto pago. Al respecto, el artículo 94 de la LSV, establece que *«una vez realizado el pago voluntario de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de veinte días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación»*, una de las consecuencias que tiene el procedimiento sancionador abreviado es *«la renuncia a formular alegaciones. En el caso de que se formulen se tendrán por no presentadas»*.

4. CONCLUSIONES

Como hemos expuesto a lo largo de este trabajo, la labor de los agentes de la autoridad es crucial en el procedimiento administrativo sancionador. En ocasiones, conforma el cuerpo o la base del mismo y es el punto de partida para iniciar un procedimiento.

Constituye la principal singularidad de esa labor el valor probatorio y la veracidad que se otorga a las actas y denuncias de los agentes de la autoridad en el procedimiento sancionador; garantía esencial para una administración eficaz y la principal prueba de cargo con que cuenta la Administración Pública en muchos casos para destruir la presunción de inocencia y fundamentar la imposición de una sanción.

A pesar de que dicha presunción de veracidad o de certeza se prevé en buena parte de leyes sectoriales tendiendo a coincidir entre ellas, carece de una regulación general en la normativa administrativa que dé respuesta a algunas de las cuestiones que en el presente se analizan y que la jurisprudencia se ha encargado de perfilar tras un amplio debate.

Por último, la evolución tecnológica y su introducción en la labor de la Administración es un factor que influye de manera directa en este ámbito. El uso de medios electrónicos es un recurso con que cuenta la policía en el ejercicio de sus funciones y que se ha de potenciar dado que refuerza los datos consignados en dichos documentos y se integra como parte fundamental en el procedimiento sancionador, constituyendo en buena parte de éste la herramienta para desvirtuar los hechos aportados y negados por los propios administrados.

5. BIBLIOGRAFÍA

ABAD DE LAS HERAS, A; “El régimen de la prueba en el procedimiento disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía”, *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 60, mayo 2022, Iustel.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L; IZQUIERDO CARRASCO, M.: Curso: *La potestad sancionadora local (IX edición)*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Campus Virtual, 2023.

CANO CAMPOS, T.: *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, edición n° 1, Editorial LA LEY, Madrid, noviembre 2010.

GAMERO CASADO, E.; FERNÁNDEZ RAMOS, S.; MORA RUIZ. M.: *Derecho administrativo para estudios no jurídicos*, edición n°4, Editorial Tecnos, Madrid, 2016, pág. 237 y ss.

GARBERÍ LLOBREGAT, J.: *El procedimiento administrativo sancionador*, Ed. Tirant lo Blanch, 1994, pág. 313 y ss.

HERNANDEZ JIMENEZ, H.M.: “El procedimiento sancionador en la Ley 39/2015: aplicación práctica a las infracciones urbanísticas”, *Actualidad Administrativa*, N° 5, Sección Urbanismo, mayo 2017, Wolters Kluwer.

MANTECA VALDELANDE, V.: *Procedimiento Administrativo Local*, edición n° 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, octubre 2010.

ROCA ROCA, E.: “El valor probatorio de las denuncias obligatorias”, *Tráfico y Seguridad Vial*, N° 57, Sección Doctrina, septiembre 2003, Ref. 2264, pág. 3, Editorial LA LEY.

TORRES LÓPEZ, M.A.: “Valor probatorio de las denuncias en el Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de tráfico: Análisis jurisprudencial”, *Tráfico y Seguridad Vial*, N° 10, Sección Comentarios de jurisprudencia, octubre 1999, Ref. 369, pág. 75, Editorial LA LEY.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

CAZA

CAZA: PERÍODOS HÁBILES

Resolución de 17 de mayo de 2023, de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, por la que se publican los períodos hábiles de caza para la temporada 2023/2024 ([BOJA de 24 de mayo de 2023 número 97](#)).

DESARROLLO LOCAL

GRUPOS DE DESARROLLO LOCAL: SUBVENCIONES: BASES

Orden de 2 de junio de 2023, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, por la que se aprueban las bases reguladoras para la selección de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo, para la selección de los Grupos de Acción Local del Sector Pesquero y Acuícola, y para la concesión de la ayuda preparatoria en el marco del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (2021-2027), en Andalucía ([BOJA de 8 de junio de 2023 número 108](#)).

ECONOMÍA CIRCULAR

ECONOMÍA CIRCULAR: LEY

Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía ([BOJA de 11 de abril de 2023 número 67](#)).

El objeto de la presente Ley es la regulación de una serie de medidas con el fin de lograr la transición hacia un nuevo modelo de protección ambiental basado en una economía circular, en el que se fomente el uso eficiente de los recursos, se alargue la vida útil de los productos y se minimice la generación de residuos.

Las disposiciones de la Ley son de aplicación a aquellos sectores y actividades públicos y privados, así como a todas las fases del ciclo de vida de un producto o servicio, que se produzcan, gestionen o presten en el ámbito territorial de Andalucía.

Se crea la Oficina Andaluza de Economía Circular, adscrita a la Consejería competente en materia de medio ambiente, e integrada en la Dirección General y cuyas competencias, entre otras, son: asesorar a los distintos órganos de la Administración local y Administración de la Junta de Andalucía en los asuntos relacionados con la planificación y el impulso de programas y actuaciones de economía circular y gestionar y coordinar la bolsa de subproductos.

Asimismo, las entidades locales elaborarán, aprobarán, implantarán y ejecutarán los planes locales de economía circular, que deberán contener como mínimo, la planificación local en materia de prevención y gestión de residuos, así como lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. Todo ello conforme a la planificación estatal y autonómica en materia de residuos. Para la elaboración, así como para el correcto desarrollo, de los planes locales, la Administración de la Junta de Andalucía acordará la dotación de recursos económicos. Estos planes locales se aprobarán conforme a la normativa de régimen local para la aprobación de las ordenanzas.

Las entidades locales con población superior a 5.000 habitantes deberán elaborar dichos planes en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la ley, y los de población igual o inferior a 5.000, en el de cuatro.

Los órganos de contratación de las entidades del sector público velarán por la reducción del impacto medioambiental de las obras, suministros o servicios e incentivarán la aplicación de la jerarquía de residuos, impulsando la contratación pública ecológica.

Las entidades locales fomentarán la implantación del análisis de ciclo de vida de productos, obras y servicios, mediante la aprobación de medidas dirigidas a la producción, prestación, distribución o comercialización de productos, obras o servicios incluidos en el Registro público andaluz de análisis de ciclo de vida.

Los residuos se recogerán por separado y no se mezclarán con otros residuos u otros materiales con propiedades diferentes, de forma previa a su tratamiento.

En materia de prevención, reutilización, preparación para la reutilización y reciclaje, a partir de 2030 todos los residuos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización, en particular los residuos municipales, no serán admitidos en vertederos, con excepción de los residuos para los cuales el depósito en un vertedero esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos, proporcionando este depósito el mejor resultado medioambiental.

Además, las entidades locales de Andalucía deberán establecer la recogida separada de los siguientes residuos municipales: a) El papel, los metales, el plástico y el vidrio.

b) Los biorresiduos de origen doméstico para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá incluida también la separación y reciclaje en origen mediante compostaje doméstico, individual o comunitario.

c) Los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024.

d) Los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024. e) Los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local.

f) Otras fracciones de residuos determinadas reglamentariamente.

La preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales, conforme a los criterios que se establezcan en la normativa europea y estatal de aplicación, se aumentará:

a) Para 2025, hasta un mínimo del 55% en peso.

b) Para 2030, hasta un mínimo del 60% en peso.

c) Para 2035, hasta un mínimo del 65% en peso

Para garantizar una correcta gestión de los residuos generados, las entidades locales de Andalucía incluirán, en las ordenanzas municipales relativas a instalaciones eventuales, actividades, ferias y eventos, así como a grandes generadores, criterios relativos a la responsabilidad de sus titulares en lo referente a la separación selectiva, garantizando que las diferentes fracciones de residuos se separen en origen y se recojan selectivamente. Asimismo, la entidad local podrá establecer, a través de sus ordenanzas, la obligación de separación en origen por parte de otros productores de residuos municipales.

Los tributos, las tasas o, en su caso, prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que establezcan las entidades locales, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal de aplicación, deberán reflejar el coste real de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, y deberán permitir avanzar en el establecimiento de sistemas de pago por generación, sin perjuicio de las obligaciones de financiación que correspondan a los Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada de los Productores de Productos, de conformidad con la normativa básica estatal.

Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, promoverán la participación, de entidades sin ánimo de lucro o de entidades de economía social para la recogida separada de residuos textiles a que se refiere artículo 29.2.c de la presente Ley, con el fin de establecer un reciclado de alta calidad, mediante cualquiera de las modalidades de prestación de servicio reguladas en el artículo 33 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

Las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, promocionarán la creación de organizaciones y apoyarán aquellas existentes que,

mediante la recuperación y reutilización de materias primas secundarias, pongan en valor estas para su comercialización, evitando así su depósito en vertedero, siempre que cumplan con las normas de calidad y sobre consumo aplicables.

Para la recogida de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos de competencia municipal, en los puntos limpios municipales se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las instalaciones de recogida.

Las entidades locales y autónomas, en el plazo de dos años, deberán adaptar las ordenanzas locales a lo previsto en esta Ley respecto a la recogida y gestión de residuos de competencia municipal.

Las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, en función de los objetivos y criterios de la Unión Europea y de la normativa básica estatal, y sin perjuicio de lo dispuesto en esta, adoptarán, a través de los planes y programas de gestión de residuos y la promoción de la colaboración de los diferentes agentes implicados mediante convenio marco o los acuerdos que correspondan, las medidas necesarias para el tratamiento adecuado de envases que garantice su reciclado; adoptarán las medidas necesarias para garantizar una recogida por separado, para su reciclado, de los productos plásticos de un solo uso.

Velarán por la reducción del consumo de envases de plástico en sus compras públicas, priorizando la compra de productos sin embalaje o con un envasado sostenible, y en todo caso aquellos que no contengan sustancias químicas perjudiciales para la salud:

- a) En la elaboración de los pliegos de prescripciones técnicas de los contratos que se lleven a cabo en el ámbito de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.
- b) En los acontecimientos públicos, incluidos los deportivos, que tengan el apoyo de las Administraciones autonómica y local, sea en el patrocinio, en la organización o en la financiación.

Además, se implantarán alternativas a la venta y la distribución de bebidas envasadas y un sistema de depósito, devolución y retorno o recogida separada en origen para evitar el abandono de envases o una mala gestión.

Las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, impulsarán acuerdos entre entidades de economía social, conforme a la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, organizaciones sin ánimo de lucro y empresas del sector de la alimentación y distribución alimentaria, para la donación de productos alimentarios que no hayan sido vendidos o no cumplieran con estándares estéticos para su comercialización, cumpliendo con parámetros de calidad y seguridad alimentaria y aptos para el consumo, evitando así su depósito en vertedero.

En materia de aguas, las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, pondrán en marcha las políticas necesarias y facilitarán la aplicación de estrategias o soluciones que posibiliten la aplicación de los criterios de economía circular en la gestión del ciclo integral del agua, transitando de un sistema lineal de usar,

depurar y verter el agua a la circularidad en las aguas. Y a tales efectos, y entre otras medidas:

- Promoverán una gestión sostenible de los recursos hídricos, la optimización de la eficiencia hídrica y la reducción de las pérdidas de agua en las redes de transporte y distribución, mediante planes de mejora y programas de revisión y mantenimiento sistemático y periódico de sus instalaciones.

- Implantarán sistemas digitales de gestión de los recursos hídricos y las infraestructuras hidráulicas que permitan una gestión eficiente y transparente, así como un adecuado control por parte de las Administraciones competentes.

- Promoverán la innovación e investigación en el rediseño y desarrollo de los procesos productivos y servicios, de forma que se reduzca el consumo de agua o se incorpore un mayor porcentaje de aguas reutilizadas en las instalaciones y procesos de producción.

- Elaborarán la planificación necesaria para la implantación de la economía circular en el agua, que deberá comprender, al menos, los aspectos establecidos en el artículo 60 de la ley.

- Adoptarán las medidas necesarias para la recogida separativa de las aguas pluviales con el objetivo de que sean reutilizadas o regeneradas.

- En el diseño de proyectos de urbanización se contemplarán las medidas necesarias para promover sistemas circulares en el agua contemplados en la presente Ley, y, específicamente, las que establece el artículo 61.2.

- Los proyectos de construcción y edificación promovidos por las Administraciones autonómica y local incluirán los criterios anteriormente establecidos, así como otras medidas encaminadas a la recuperación y reutilización del agua, la gestión sostenible del drenaje pluvial, el uso eficiente del agua y las nuevas formas de obtención y almacenamiento de agua.

En materia de edificación y de residuos de construcción:

- Las Administraciones autonómica y local impulsarán prioritariamente la rehabilitación de edificios públicos de su titularidad para destinarlos a los usos y servicios propios, frente a la construcción de nuevas instalaciones públicas, siempre y cuando dichas edificaciones existentes puedan adaptarse a las necesidades requeridas.

- Las personas o entidades productoras de residuos de construcción y demolición tendrán que constituir las fianzas o garantías para asegurar la correcta gestión de los residuos generados, en los términos previstos en la normativa estatal, autonómica y local.

- Las entidades locales, con el apoyo de la Consejería competente en materia de medio ambiente, fomentarán la adaptación y adecuación de los puntos limpios municipales, creando espacios destinados a la circularidad de este tipo de residuos que sean de competencia municipal.

- Las Administraciones autonómica y local promocionarán la rehabilitación de viviendas y edificios residenciales de vivienda colectiva entre la ciudadanía, para lo que destinarán incentivos y ayudas públicas para la rehabilitación de viviendas y edificios de particulares y comunidades, con especial atención a los inmuebles ubicados en zonas de transformación social.

La ley establece un régimen sancionador, tipificando las infracciones como muy graves, graves y leves, y cuyas sanciones oscilan entre los 30.000 euros para las sanciones leves y los 120.00 euros para las muy graves, además de otras sanciones accesorias que tipifica. La competencia de inspección, vigilancia y control, así como el ejercicio de la potestad sancionadora, corresponde a la Junta de Andalucía, y a las entidades locales, éstas últimas en los términos establecidos en la presente Ley y en la Ley 5/2010, de 11 de junio, sin perjuicio de las competencias que otros órganos tengan atribuidas por aplicación de la normativa vigente y de lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 9 de julio, y la normativa sectorial de residuos.

Crea el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, añadiendo, un nuevo artículo, el 57, a la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que regula la disposición final tercera.

Finalmente, la ley entra en vigor a los veinte días de su publicación en el BOJA.

EMERGENCIAS

EMERGENCIAS: MAREMOTOS: PLAN

Decreto 127/2023, de 12 de junio, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por el que se aprueba el Plan de Emergencia ante el riesgo de maremotos en Andalucía ([BOJA de 16 de junio de 2023 número 114](#)).

Los anexos del Plan de Emergencia ante el Riesgo de Maremotos en Andalucía, junto con el citado Plan, estarán disponibles en el Portal de la Junta de Andalucía, en la sección de transparencia relativa a planes y programas, a la que se puede acceder a través del siguiente enlace:

<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica/planes.html>

ESPECTÁCULOS TAURINOS

ESPECTÁCULOS TAURINOS: EMPRESAS: REGISTRO: FORMULARIO

Resolución de 10 de mayo de 2023, de la Secretaría General de Interior de la Consejería de la Presidencia, Interior, diálogo social y Simplificación Administrativa, por la que se publica formulario normalizado en materia de registro de empresas de espectáculos taurinos de Andalucía ([BOJA de 17 de mayo de 2023 número 92](#)).

FUNCIÓN PÚBLICA

FUNCIÓN PÚBLICA: LEY

Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía ([BOJA de 14 de junio de 2023 número 112](#)).

La Ley es de aplicación al personal al servicio de las Administraciones locales del territorio de Andalucía y de las entidades públicas dependientes de las mismas, con respeto en todo caso a la autonomía local y a la legislación básica estatal de aplicación directa al régimen específico de la función pública local.

INCENDIOS

INCENDIOS FORESTALES: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Decreto-ley 2/2023, de 13 de abril por la que se adoptan medidas en materia de emergencias y gestión, prevención y extinción de incendios forestales y se autoriza la creación de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía ([BOJA extraordinario de 11 de abril de 2023 número 9](#)).

Publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley: BOJA de 11 de mayo de 2023, número 88.

Uno de los objetivos fundamentales del Decreto-ley es, como dice su exposición de motivos, establecer con precisión la distribución de las responsabilidades públicas en materia de protección civil y gestión de emergencias sin modificar sustancialmente el reparto de competencias y atribuciones entre las distintas administraciones públicas y órganos administrativos que existía hasta el momento, pero clarificándolo de acuerdo con las nuevas funcionalidades y competencias.

A tal efecto, la elaboración y aprobación de los Planes Locales de Emergencia por Incendios Forestales es obligatoria en todos los municipios cuyos términos municipales

se hallen incluidos total o parcialmente en Zonas de Peligro, pudiendo solicitarse la colaboración de la Consejería competente en materia de protección civil y emergencias.

Se faculta a la consejería competente en materia de protección civil y emergencias a suscribir convenios con particulares o entidades interesados en colaborar en la prevención y lucha contra los incendios forestales con la finalidad de concretar y organizar su participación o aportación.

INCENDIOS FORESTALES: MEDIDAS EXCEPCIONALES

Resolución de 28 de abril de 2023, de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad de la Consejería de sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, por la que se aprueban medidas excepcionales en terrenos forestales para prevenir incendios forestales en épocas de peligro bajo, medio y alto en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA extraordinario de 2 de mayo de 2023 número 14](#)).

La Resolución se dicta al amparo del 48.6 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, con la redacción dada por el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales.

Las medidas que establece la Resolución son de aplicación a los terrenos forestales, tanto de titularidad pública como privada, de todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y serán de aplicación durante todo el año 2023.

INCENDIOS FORESTALES: MEDIDAS EXCEPCIONALES

Orden de 5 de mayo de 2023, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por la que se adoptan medidas excepcionales y temporales en materia de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales ([BOJA de 8 de mayo de 2023 número 85](#)).

La Orden suspende las autorizaciones de quema adoptadas o comunicadas, así como el uso del fuego para la preparación de alimentos o cualquier otra finalidad, incluidas las áreas de descanso de la red de carreteras, y las zonas recreativas y de acampada, aun estando habilitadas para ello.

Las medidas que establece la Orden se extenderán hasta el 15 de octubre de 2023.

INCENDIOS FORESTALES: ÍNDICE DE RIESGO

Orden de 16 de junio de 2023, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por la que se establece un Índice de Riesgo de Incendios Forestales oficial para Andalucía ([BOJA de 23 de junio de 2023 número 119](#)).

FLAMENCO

FLAMENCO: LEY

Ley 4/2023, de 18 de abril, Andaluza del Flamenco ([BOJA de 21 de abril de 2023 número 75](#)).

La Ley atribuye a las entidades locales competencias para organizar y promover todo tipo de actividades que tengan por objeto el flamenco, así como las entidades e industrias culturales en este ámbito; adoptar medidas para la protección, salvaguarda, puesta en valor y difusión de los bienes integrantes del conjunto patrimonial del flamenco ubicados o vinculados a su territorio, y promover su visibilidad y señalización; y promover sus recursos culturales y turísticos relacionados con el flamenco.. Para ello podrán utilizar fórmulas de colaboración con personas o entidades privadas, o bien con otras entidades locales o Administraciones públicas, de conformidad con lo previsto en la legislación reguladora del régimen local.

NUEVAS TECNOLOGÍAS

NUEVAS TECNOLOGÍAS: BRECHA DIGITAL: MUNICIPIOS SUBVENCIONES: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden de 12 de junio, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por la que se modifica la Orden de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, de 9 de noviembre de 2021, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas a municipios y entidades locales autónomas de Andalucía en situación de brecha digital y a entidades asociativas sin ánimo de lucro en zonas desfavorecidas de Andalucía para la dinamización de centros de competencias digitales y la Orden de 9 de noviembre de 2021, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por la que se establecen las bases reguladoras a entidades asociativas sin ánimo de lucro en zonas desfavorecidas de Andalucía, para la dinamización de Centros de competencias digitales ([BOJA de 16 de junio de 2023 número 114](#)).

PESCA

PESCA MARÍTIMA EN AGUAS INTERIORES: LEY

Decreto 92/2023, de 18 de abril, por el que se regula la pesca marítima en aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se ordena la flota que opera exclusivamente en dichas aguas ([BOJA de 24 de abril de 2023 número 76](#)).

El Decreto considera pesca a pie de corral, a la actividad que se realiza a pie de forma exclusiva en los corrales de pesca que se relacionan en el Anexo VII del Decreto, ejercida sin ánimo de lucro, y cuya finalidad es mantener la estructura de los corrales, recogiendo como actividad conexas las capturas retenidas por el influjo de las mareas dentro de los muros que delimitan dichos corrales de pesca, desarrollándose por personas con conocimientos en el comportamiento de la amplia variedad de especies animales y vegetales que habitan en los corrales

Impone a las entidades locales que cuenten con la concesión demanial de dichas instalaciones el mantenimiento y restauración de dichas instalaciones, y las habilita para el aprovechamiento de los recursos pesqueros y marisqueros localizados en la superficie de concesión, sin necesidad de licencia o autorización especial. Y cuando pongan a disposición de entidades sin ánimo de lucro las labores de mantenimiento de los corrales y la subrogación del aprovechamiento directo de sus recursos pesqueros y marisqueros, deberán solicitar a la Dirección General competente en materia de pesca y marisqueo, autorización especial de pesca a pie en dichos corrales, siendo responsables del cumplimiento de sus exigencias. Asimismo, deberán mantener un registro declarativo de las personas a las que se ha subrogado el aprovechamiento de los recursos pesqueros y marisqueros y que han practicado la pesca a pie de corral como miembros de la entidad sin ánimo de lucro.

SEQUÍA

SEQUÍA: MEDIDAS ADICIONALES

Decreto-ley 3/2023, de 25 de abril por la que se aprueban medidas adicionales para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía a los usuarios de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y se adoptan medidas urgentes, administrativas y fiscales, de apoyo al sector agrario ([BOJA extraordinario de 27 de abril de 2023 número 13](#)).

Publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley: BOJA de 25 de mayo de 2023, número 98.

La disposición transitoria única del Decreto-ley dispone que, en aquellos ámbitos territoriales con declaración de escasez severa o grave, se restringe la puesta en cultivo



de nueva superficie de riego que a la fecha de publicación del referido decreto-ley, y aun disponiendo de concesión administrativa de aguas, no se encuentre transformada, no contemplándose las concesiones que supongan nuevas transformaciones.



ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

CARRETERAS

CARRETERAS: VIAS DE LA RED ESTATAL: CESIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden TMA/338/2023, de 29 de marzo, por la que se modifica la Orden TMA/1160/2021, de 8 de octubre, por la que se establece el marco para la celebración de acuerdos de entrega a los Ayuntamientos de vías urbanas de la red estatal ([BOE de 7 de abril de 2023, número 83](#)).

La modificación se refiere a la posibilidad de que, mediante convenio entre el Ministerio y el Ayuntamiento, pueda estipularse otro régimen de colaboración en cuanto a la ejecución y recepción de las obras. También se aclara que sigue siendo posible suscribir un acuerdo de cesión sin compromisos económicos adicionales, amparado directamente en las previsiones de los artículos 5 y 49.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

HACIENDA

HACIENDA: INTERÉS DE DEMORA

Resolución de 28 de junio de 2023, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se publica el tipo legal de interés de demora aplicable a las operaciones comerciales durante el segundo semestre natural del año 2023 ([BOE de 29 de junio de 2023, número 154](#)).

Queda fijado el tipo legal de interés de demora en el 12,00 por 100.

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 3 de abril de 2023, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se

define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 5 de abril de 2023, número 81](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 5 de mayo de 2023, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 9 de mayo de 2023, número 110](#)).

HACIENDAS LOCALES: IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES RÚSTICOS: EXENCIONES: COMPENSACIÓN POR EL ESTADO. AGUAS: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas ([BOE de 12 de mayo de 2023, número 113](#)).

La norma exenciona la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente al ejercicio 2023 a favor de los bienes inmuebles que sean propiedad de los titulares de explotaciones agrícolas o ganaderas, y que estén afectos al desarrollo de tales explotaciones, siempre que los titulares de dichas explotaciones hayan sufrido en el ejercicio 2023, una reducción del rendimiento neto de las actividades agrarias de, al menos, un 20 por ciento con respecto a la media de los últimos tres años.

La disminución de los ingresos que se produzcan en los tributos locales será compensada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Haciendas Locales.

Modifica el artículo 109 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y añade nuevos artículos con el mismo numeral pero con distinto ordinal, en el sentido de imponer a las Administraciones Públicas el impulso de la reutilización de aguas, y las que sean competentes en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aglomeraciones urbanas de más de 50.000 habitantes deberán elaborar planes que fomenten la reutilización de aguas asociados a los usos urbanos.

La producción y suministro de aguas regeneradas estarán sometidas a autorización, y su uso requerirá concesión administrativa o la modificación de características de una concesión existente

Las aguas regeneradas podrán utilizarse para aquellos usos que resulten compatibles con las previsiones contenidas en la planificación hidrológica, y siempre que se asegure un elevado nivel de protección de la salud humana, la sanidad animal y el medio ambiente, quedando prohibida la reutilización para el consumo humano directo.

Fija el importe del canon de control de vertidos será el producto del volumen de vertido autorizado por el precio unitario de control de vertido. Este precio unitario se calculará multiplicando el precio básico por metro cúbico por un coeficiente de mayoración o minoración, que se establecerá reglamentariamente, y se descontará en el cálculo del importe del canon de control de vertidos el volumen de agua que haya sido efectivamente reutilizado durante el período impositivo. El precio básico por metro cúbico se fija en 0,01751 euros para el agua residual urbana y en 0,04377 euros para el agua residual industrial. Estos precios básicos podrán revisarse periódicamente en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. El coeficiente de mayoración del precio básico no podrá ser superior a 5.

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 6 de junio de 2023, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 8 de junio de 2023, número 136](#)).

IGUALDAD

IGUALDAD: DISTINTIVO “IGUALDAD EN LA EMPRESA”: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 333/2023, de 3 de mayo del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con la Cortes y Memoria Democrática, por el que se modifica el Real Decreto 1615/2009, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión y utilización del distintivo «Igualdad en la Empresa» ([BOE de 18 de mayo de 2023, número 118](#)).

LEY GENERAL TRIBUTARIA

LEY GENERAL TRIBUTARIA: MODIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS

Real Decreto 249/2023, de 4 de abril, por el que se modifican el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo; el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio; el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio; el Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, aprobado por el Real Decreto 1629/1991, de 8 de noviembre; el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre; el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, y el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto 634/2015, de 10 de julio ([BOE de 5 de abril de 2023, número 81](#)).

De las modificaciones, destacamos la del Real Decreto 520/2005, Reglamento General de la LGT, de 13 de mayo, para reconocer que la reiteración de las solicitudes de suspensión no impedirá el inicio del periodo ejecutivo cuando anteriormente se hubiera denegado otra solicitud previa, respecto de la misma deuda tributaria.

De la misma manera, se modifican diversos preceptos del Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, para reconocer que la reiteración de las solicitudes de aplazamiento, fraccionamiento, compensación, suspensión o pago en especie no impedirá el inicio del periodo ejecutivo cuando anteriormente se hubiera denegado otra solicitud previa, respecto de la misma deuda tributaria.

MEDIO AMBIENTE

MEDIOAMBIENTE: EVALUACIÓN AMBIENTAL: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 445/2023, de 13 de junio, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por el que se modifican los anexos I, II y III de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental ([BOE de 14 de junio de 2023, número 141](#)).

MEDIO AMBIENTE: RESIDUOS

Orden TED/646/2023, de 9 de junio, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo los residuos termoplásticos sometidos a tratamientos mecánicos y destinados a la fabricación de productos plásticos dejan de ser residuo con arreglo a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular ([BOE de 22 de junio de 2023, número 148](#)).

PROTECCIÓN CIVIL

PROTECCIÓN CIVIL: NORMATIVA

Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, del Ministerio del Interior, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil ([BOE de 21 de junio de 2023, número 147](#)).

El Real Decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.29.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública.

Recoge el catálogo de riesgos que deban ser objeto de la protección civil, y que deben ser definidos bien por disposición reglamentaria, bien en la propia Norma, a la que se incorpora el correspondiente catálogo.

Actualiza la definición de las Directrices Básicas de Planificación, incluyendo el establecimiento en las Directrices del plazo en el que los planes especiales de ellas derivados deben ser elaborados, fijando en todo caso un plazo máximo.

Establece el contenido mínimo y la estructura común de los diferentes planes, previendo la elaboración de modelos simplificados para favorecer la planificación en los ámbitos territoriales más reducidos.

VIVIENDA

VIVIENDA: DERECHO: LEY

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda ([BOE de 25 de mayo de 2023, número 124](#)).

El objeto de la ley es regular, en el ámbito de competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en

particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles, y respetando en todo caso las competencias de las comunidades autónomas y, específicamente, las que tienen atribuidas en materia de vivienda.

En el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se establecen, entre otros, los siguientes criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística:

- Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas.

- Podrán establecer la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística.

- Promoverán la aplicación de tipologías edificatorias y de modalidades de viviendas y alojamientos que se adapten a las diferentes formas de convivencia, habitación y a las exigencias del ciclo de vida de los hogares, atendiendo, en su caso, a la casuística del medio rural.

- La calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública no podrá modificarse.

- En los municipios en los que se hayan declarado uno o más ámbitos como zonas de mercado residencial tensionado, el suelo obtenido en cumplimiento del deber regulado por la letra b) del apartado 1 del artículo 18 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, deberá destinarse necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, y no podrá sustituirse por ningún otro uso público o de interés social.

- En las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbanizado establecidas en el artículo 7 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que afecten a entornos residenciales, se buscarán fórmulas que aseguren la cohesión territorial y atiendan a la realidad social y económica de los hogares residentes. Para esto, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos podrán acordar la aplicación del procedimiento de tramitación de urgencia.

Se modifica la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el sentido de que los Ayuntamientos podrán establecer, en el Impuesto de Bienes Inmuebles, para los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, tipos diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones, y tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto, entendiéndose por inmueble desocupado con carácter

permanente aquel que permanezca desocupado, de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años, conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal, y pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial, pudiendo ser el recargo de hasta el 100 por ciento de la cuota líquida del impuesto cuando el periodo de desocupación sea superior a tres años. La declaración municipal como inmueble desocupado con carácter permanente exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza, dentro de los cuales podrán figurar los relativos a los datos del padrón municipal, así como los consumos de servicios de suministro.

Se modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil en el sentido de que cuando la notificación de la resolución de desahucio contenga fijación de fecha para el lanzamiento de quienes ocupan una vivienda, se dará traslado a las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, por si procediera su actuación.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

I. TRIBUNAL SUPREMO

FUNCIÓN PÚBLICA. GRADO PERSONAL. SERVICIOS PRESTADOS COMO INTERINO. CONSOLIDACIÓN. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 425/2023 de 30 de marzo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 5294/2021.

Ponente: María del Pilar Teso Gamella.

Los hechos son los siguientes:

La recurrente es interina del Cuerpo Superior de Administradores Generales de la Junta de Andalucía, que se encuentra destinada en el Servicio Andaluz de Empleo desde enero de 2005, habiendo aprobado las oposiciones y pasando a ser funcionaria de carrera desde octubre de 2009. Por lo que la solicitud presentada era para el reconocimiento del nivel 22 por el desempeño durante más de dos años del puesto de trabajo como funcionaria interina con anterioridad.

La sentencia del Juzgado de instancia falló a favor de la recurrente; sin embargo, la STSJA, en apelación, estimó el recurso de la Administración en base, entre otras consideraciones, a las de la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2018, acerca de que el grado personal y sus efectos jurídicos han de ser incluidos en el ámbito o en el concepto de "condiciones de trabajo", debiendo valorarse si el actor ocupa una posición comparable a la del funcionario fijo. Y, no puede por lo tanto estimarse que al ahora recurrente se le excluya del reconocimiento de su derecho al grado personal en los términos pretendidos por la naturaleza temporal de su relación de servicio, sino ante la concurrencia de razones objetivas que justifican la diferencia de trato”.

La cuestión de interés casacional, en el recurso de casación que nos ocupa, es determinar si la doctrina establecida en la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 7 de noviembre de 2018 en recurso de casación 1781/2017, es aplicable a los efectos de adquisición del grado personal, a los funcionarios interinos, aun cuando resulte de aplicación la normativa autonómica.

Las normas objeto de interpretación son las contenidas en la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

La cuestión sustantiva que subyace, si puede o no denegarse la consolidación del grado personal de un funcionario que cuando presenta la solicitud sobre el reconocimiento de grado ya es funcionario de carrera, si bien, con anterioridad a adquirir tal condición, había prestado servicios como funcionario interino y había

consolidado un grado superior distinto en atención al periodo previsto en la norma correspondiente. En definitiva, si tal denegación puede fundarse únicamente en la naturaleza temporal de la relación que tenía el funcionario interino con la Administración Pública cuando prestó los servicios en cuya virtud pretende la consolidación del grado.

No tiene relevancia que la regulación de los requisitos para la adquisición del grado personal se establezca por una norma estatal, como es el caso del Reglamento aprobado por RD 364/1995, o en una norma autonómica, como es el de la Ley andaluza 6/1984. Téngase en cuenta que la cuestión examinada no se refiere al cumplimiento de los requisitos que se establecen para consolidar el grado, respecto de lo que ha de estarse al régimen jurídico correspondiente, sino a su aplicación a los funcionarios temporales o interinos, que posteriormente adquirieron la condición de funcionarios de carrera y solicitaron el reconocimiento de los servicios prestados con anterioridad como funcionarios interinos.

Recientemente, el TJUE ha dictado la sentencia de 30 de junio de 2022 (C-192/21), en relación con la misma cuestión que hemos examinado, respecto de una cuestión prejudicial planteada al amparo del artículo 267 del TFUE por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en relación con la aplicación de una Ley autonómica, concretamente de la Ley de la Función Pública de Castilla y León.

En esta Sentencia, el TJUE declara que la respuesta a la cuestión prejudicial es que la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, a efectos de la consolidación del grado personal, no se tienen en cuenta los servicios que un funcionario ha prestado como interino antes de adquirir la condición de funcionario de carrera.

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. REDUCCIÓN DEL IMPORTE DE LA SANCIÓN POR PAGO VOLUNTARIO. SE HA DE HACER EFECTIVO EL PAGO CON ANTERIORIDAD A QUE SE DICTE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 446/2023 de 30 de marzo de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 8315/2021.

Ponente: María Isabel Perelló Doménech.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en interpretar el artículo 85.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), a fin de esclarecer si la manifestación expresa efectuada con anterioridad a que se dicte la resolución sancionadora a que la sanción se

hiciera efectiva con la cantidad incautada equivale al pago voluntario a efectos de aplicación de la reducción establecida en apartado 3 del citado artículo 85.

La Sala considera que el pago voluntario al que se refiere el artículo 85 del LPAC como causa de reducción de la sanción, debe interpretarse como aquel en que se hace por la voluntad del deudor (sujeto al expediente sancionador por el importe íntegro) en momento anterior a dictarse la resolución. Para tener la consideración de "voluntario" es necesario que se manifieste expresamente la voluntad de proceder al abono de la totalidad de la multa y que éste se haga efectivo en momento previo a dictarse la resolución sancionadora.

ACUERDO PLENARIO DE REPROBACIÓN DE CARGOS REPRESENTATIVOS MUNICIPALES. CONFORMIDAD A DERECHO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 859/2023 de 26 de junio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 6327/2021.

Ponente: María del Pilar Teso Gamella.

El objeto de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia estriba en la confirmación, matización o rectificación de la doctrina contenida en las sentencias de esta Sala Tercera de 17 de julio de 1998, de 23 de junio de 1999 y de 24 de noviembre de 2003 y, en detalle, la determinación de si forma parte del haz de competencias locales la adopción de los acuerdos de reprobación de las personas que ejercen cargos representativos en el Ayuntamiento, examinando si dichos acuerdos pueden ampararse o no en la libertad de expresión y crítica respecto de las personas que ejercen cargos de relevancia política y en el principio de legalidad en la adopción de los acuerdos y el procedimiento a seguir para su adopción.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación son los artículos 1, 2, 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución española y la garantía institucional de la autonomía local.

En relación a las sentencias citadas, la Sala dice que las mismas se refieren a la declaración municipal de persona "non grata" respecto de empresas y personas que se encuentran extramuros de la propia organización municipal. No se refieren, por tanto, a la impugnación de una declaración de reprobación de varios concejales del propio Ayuntamiento.

Dice la Sala que los municipios, con carácter general, son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, según declara el artículo 1 de la LBRL. De modo que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente, ex artículo 140, a los municipios, la legislación del Estado y la de las Comunidades

Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad, señala en artículo 2 de la misma Ley, con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Más allá de la relación de materias de la competencia municipal en los distintos ámbitos sectoriales que establece el artículo 25 de la LBRL, en el caso examinado la cuestión se centra en determinar, en el ámbito de la propia organización y funcionamiento municipal, si el Pleno tiene competencia para aprobar una declaración de reprobación respecto de algunos de sus concejales, que fue el acto impugnado en el correspondiente recurso contencioso-administrativo, origen de esta casación. En concreto, de aquellos que expresaron "insultos y agresivas descalificaciones", durante la Junta General de la Empresa Municipal de Cádiz 2000, formada por el Pleno.

El Pleno es "el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal" (artículo 123.1 de la LBRL), que en su función de control puede aprobar declaraciones, siempre que se refieran cuestiones que afecten al círculo de intereses municipales, como acontece en el caso examinado, y siempre que se realice de modo ponderado y guardando la debida proporcionalidad, que ahora no se cuestiona.

El ejercicio de esta función de control y fiscalización, cuyo exponente máximo es la moción de censura que tiene apartado específico en los citados artículos 22 y 123 de la LBRL, se integra también por aquellas funciones que tengan ese objeto y finalidad, siempre que concurren razones de interés general, que en este caso se concretan en alcanzar la debida corrección en las relaciones que impone la vida política municipal, prestigiando esa noble función al servicio a todos los ciudadanos. Declaración en la que, a tenor de su naturaleza y contenido, no se han vulnerado los indicados límites de la proporcionalidad, atendida también la ausencia de efectos de la declaración de reprobación.

Así es, la declaración municipal de reprobación tiene un carácter netamente político, carente de efectos jurídicos, pues se agota en la propia expresión de la reprobación. Mediante la misma se manifiesta una posición de censura política sobre determinadas actitudes, que no acarrea consecuencias de carácter jurídico ni dentro ni fuera de la esfera municipal. Por ello no es de extrañar que la sentencia impugnada eche en falta que la parte allí apelante no haya logrado identificar los efectos jurídicos concretos y reales de tal declaración para los reprobados ahora recurrentes.

En consecuencia, la respuesta a la cuestión de interés casacional es que el Pleno en el ejercicio de su función de control y fiscalización, puede aprobar declaraciones de reprobación, siempre que se refieran cuestiones que afecten al círculo de intereses municipales, concurren razones de interés general debidamente justificadas, y siempre que lo haga de modo ponderado y guardando la debida proporcionalidad.

CONVOCATORIAS

Diputación de Granada. **Convocatoria de la VI edición de Premios CEMCI**, en su doble modalidad: A) “Prácticas Municipales Exitosas. B) “Investigación Científica Avanzada de la Administración y el Gobierno Local”. El plazo de presentación de solicitudes y trabajos comienza con la publicación de esta convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada y finalizará el 31 de marzo de 2024. [BOP Granada núm. 86 de 10 de mayo de 2023](#).

Abierto el plazo de inscripción para participar en la edición de 2024 del **Premio Ciudad Accesible**. [Esmart City de 19 de julio de 2023](#).

Abiertas las segundas convocatorias de ‘**Generación Digital Pymes**’ para impulsar la formación. [Esmart City de 12 de julio de 2023](#).

El Gobierno ultima las ayudas con las que se desplegará el **5G en municipios rurales**. [La Moncloa, 26 de junio de 2023](#).

La misión europea de transiciones urbanas busca **ciudades para impulsar la energía limpia**. [Esmart City de 5 de junio de 2023](#).

Abierta la convocatoria de los **Premios Europeos del Sector Público 2023-24**. [Portal de Administración Electrónica de 8 de junio de 2023](#).

Convocatorias de propuestas por un importe de 107,5 millones para **reforzar la ciberseguridad en la UE**. [Esmart City de 26 de mayo de 2023](#).

Nuevas convocatorias de Europa Digital para **fortalecer las tecnologías y las competencias digitales**. [Esmart City de 15 de mayo de 2023](#).

Convocatoria de manifestaciones de interés para establecer **valles regionales de innovación europeos**. [Esmart City de 5 de abril de 2023](#).

AHORA EN EL CEMCI

Formación

PLAN GENERAL DE ACCIÓN 2023



Disponible para su consulta las actividades que se llevaran a cabo en el desarrollo del [Plan General de Acción 2023](#).

Máster
en
Dirección
Pública
Local

El CEMCI viene convocando el [Máster en Dirección Pública Local](#) desde 2015, que se realiza en formato íntegramente virtual a través de nuestra plataforma de formación online. Actualmente se está celebrando la IV edición de los Diplomas de Especialización en Presupuestos y Contabilidad Local, Planificación y Gestión de Recursos Humanos y Disciplina Urbanística.



El servicio [Mirador de necesidades formativas](#) es un servicio estable y permanente donde nuestros reales o potenciales usuarios pueden expresar anónimamente sus sugerencias, preferencias, deseos y necesidades formativas con el objetivo de avanzar en su profesionalización o carrera administrativa o deseen expresar su interés en que sea tratada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local.

Por tanto a través de este servicio, se complementa a las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de cada acción formativa, fomentamos la acción formativa, el desarrollo profesional y la participación ciudadana desde el propio Centro.

Las próximas actividades formativas convocadas por el CEMCI son:

- MÁSTER EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL:
 - Diploma de especialización en derecho público local (V edición). Formación virtual. Del 15 de septiembre al 7 de diciembre de 2023

- JORNADAS DE EXCELENCIA.
 - Función consultiva y entidades locales (en colaboración con el Consejo Consultivo de Andalucía) (II edición). Formación presencial. 3 de octubre de 2023
 - Dirección pública profesional en las entidades locales, especial referencia al ámbito andaluz. Formación presencial. 7 de noviembre de 2023
 - Los «Whistleblowers» ante las administraciones locales: el nuevo régimen de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, Reguladora de la Protección de las Personas que Informen sobre Infracciones Normativas. Formación presencial. 24 de noviembre de 2023

- WEBINARIO LOCAL.
 - Blockchain y automatización de procedimientos en la administración local. Formación virtual. 6 de noviembre de 2023
 - Compra pública de innovación. Formación virtual. 1 de diciembre de 2023
 - Inversión de excedentes de Tesorería en las entidades locales. Formación virtual. 11 de diciembre de 2023

- ESPACIO POLÍTICO LOCAL.
 - Planificación, gestión y evaluación de políticas públicas locales. Formación presencial. 9 de octubre de 2023

- CURSOS DE PERFECCIONAMIENTO Y PROFESIONALIZACIÓN.
 - Actualización del régimen jurídico de las entidades locales andaluzas para niveles intermedios (II edición). Formación virtual. Del 27 de septiembre al 24 de octubre de 2023
 - Planeamiento y gestión urbanística en las entidades locales andaluzas (II edición). Formación presencial. 28 y 29 de septiembre de 2023

- [Los medios electrónicos y el procedimiento administrativo electrónico previsto en la Ley 39/2015 LPACAP \(X edición\)](#). Formación virtual. Del 4 al 31 de octubre de 2023
- [Licencias ambientales en Andalucía \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 25 de octubre al 21 de noviembre de 2023
- [Expropiaciones urbanísticas en el ámbito local \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 10 de noviembre al 7 de diciembre de 2023
- [Capacitación para miembros de órganos técnicos de selección \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 15 de noviembre al 12 de diciembre de 2023
- [MUNICIPIOS DE GRANADA AL DÍA.](#)
 - [Curso: Régimen jurídico y praxis del teletrabajo en las administraciones locales \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 23 de octubre al 19 de noviembre de 2023
- [CURSOS MONOGRÁFICOS DE ESTUDIOS SUPERIORES.](#)
 - [Nuevos sistemas de gestión pública en las entidades locales](#). Formación virtual. Del 24 de octubre al 20 de noviembre de 2023
 - [Situación actual de la plusvalía municipal \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 2 al 29 de noviembre de 2023
 - [Contratos típicos en la nueva Ley de Contratos 9/2017 \(VI edición\)](#). Formación virtual. Del 9 de noviembre al 6 de diciembre de 2023
 - [Las funciones reservadas de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional: la Secretaría General \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 14 al 28 de noviembre de 2023
- [LA FORMACIÓN PASO A PASO: TALLERES.](#)
 - [Elaboración del presupuesto de una entidad local para 2024](#). Formación virtual. Del 29 de septiembre al 26 de octubre de 2023
 - [Análisis y puesta en práctica de Planes Municipales de Igualdad. Lecciones aprendidas \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 3 al 30 de octubre de 2023
 - [Procedimientos tributarios y recaudación ejecutiva \(VI edición\)](#). Formación virtual. Del 5 de octubre al 1 de noviembre de 2023
 - [Ciberseguridad en las entidades locales \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 16 de octubre al 12 de noviembre de 2023

- [La contratación temporal en la administración local \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 17 de octubre al 13 de noviembre de 2023
- [Planificación financiera en la entidad local](#). Formación presencial. 26 y 27 de octubre de 2023
- [Urbanismo para técnicos en la intervención de edificación y usos del suelo \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 30 de octubre al 26 de noviembre de 2023
- [Funcionarización del personal laboral de las entidades locales \(XI edición\)](#). Formación virtual. Del 16 de noviembre al 13 de diciembre de 2023
- [CURSOS DE ESTUDIOS AVANZADOS](#)
 - [Temáticas de actualidad, procesales y sustantivas, para la administración local \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 19 de septiembre al 27 de noviembre de 2023
 - [Plataforma de Contratación del Sector Público \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 20 de septiembre al 28 de noviembre de 2023



Publicado el extracto de la convocatoria de la VI edición de [Premios CEMCI](#), en su doble modalidad: A) “Prácticas Municipales Exitosas. B) “Investigación Científica Avanzada de la Administración y el Gobierno Local”.



El **plazo** de presentación de solicitudes y trabajos comienza con la publicación de esta convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada y finalizará el **31 de marzo de 2024**.



Mediante el servicio [Consulta al CEMCI](#), este Centro ofrece un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y Gestión Pública Local. Para ello

contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI.



El objeto de este servicio es la realización de una actividad investigadora por parte el CEMCI en torno a las [acciones llevadas a cabo por las Entidades Locales sobre actividad electrónica](#) con la intención de mostrarlas con el objetivo de servir de guía práctica a otras Entidades Locales.

También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática, constituida por informes, estudios, actividades formativas o legislación, sobre cualquier cuestión de interés que pueda afectar a la actividad electrónica en el ámbito local.

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o [Gobierno Abierto](#) en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

**GOBIERNO
LOCAL
ABIERTO Y
TRANSPARENTE**

[Buenas prácticas.](#)
[Información de actualidad.](#)
[Legislación.](#)
[Directorio de perfiles de Twitter.](#)



A través del [Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales](#) queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)

- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conocéis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diérais a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI



El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.

Centro de
Documentación Virtual

El Centro de Documentación Virtual es una herramienta centralizada de consulta bibliográfica y documental que contiene información especializada, actualizada y precisa, tanto en papel como en formato digital, sobre temas relacionados con la administración local, el municipalismo y todos los agentes que participan en el mismo.



Catálogo de [publicaciones](#), disponibles tanto en formato papel como en formato electrónico. Si desea adquirir algún título que no esté disponible, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#). Si desea [suscribirse a las publicaciones del CEMCI](#), o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con publicaciones@cemci.org.



[Catálogo de la Biblioteca del CEMCI](#) especializada en administración local y temas relacionados con la gestión pública local. Consulta los [servicios bibliotecarios](#) que se ofrecen.



Base de datos mantenida diariamente que está formada por reseñas de [artículos de las revistas](#) que se reciben en el CEMCI. Desde esta sección se puede consultar y solicitar los artículos que interesen.



Acceso a los [documentos](#) publicados en las secciones Tribuna y Trabajos de Evaluación de la Revista digital del CEMCI, junto a otros que se han considerado de interés.



Acceso al texto completo de las [disposiciones legales](#) que previamente han sido seleccionadas a través de los boletines de Actualidad Informativa.



La [Revista digital del CEMCI](#), de periodicidad trimestral, ofrece un contenido útil y variado a cargos electos y empleados públicos de las entidades locales.



[Publicación electrónica](#) de periodicidad quincenal que constituye una actualización de los contenidos de la Revista digital del CEMCI, que reúne 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.



Recursos informativos gratuitos disponibles a través de internet, agrupados en cinco tipos: [revistas especializadas](#), [boletines de sumarios](#), [boletines oficiales](#), [información jurisprudencial](#) y [redes de bibliotecas](#).

Acceso al [catálogo de publicaciones](#) completo y actualizado que reúne todos los títulos editados por el CEMCI.



OTRAS ACCIONES CEMCI

RED DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Se mantiene la colaboración del CEMCI con otras administraciones públicas y entidades privadas de análogo contenido, cuyas acciones se asemejan o concuerdan con las de este Centro, mediante el establecimiento de [Convenios Marco de colaboración](#). Recientemente se han firmado convenios con instituciones importantes, como la Oficina Municipal de Tributos de Calviá (Islas Baleares), el Ayuntamiento de La Carolina (Jaén) o la Empresa Tecnológica Municipal El Puerto de Santa María Global (Cádiz).

REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



TESORERÍA Y RECAUDACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES. José Manuel Farfán Pérez.

Colección: Temas de Administración Local, 118.

ISBN-13: 978-84-16219-58-2.

Resumen

En esta obra se presenta un trabajo descriptivo de las funciones esenciales de la Tesorería de las Entidades Locales en su doble versión, tanto función de Tesorería como función de Recaudación.

La función de Tesorería comprende el conjunto de actividades conducentes a la realización de cobros y pagos, incluyendo también la rentabilización de los excedentes de fondos así como la minimización de los costes.

Por otro lado, la Recaudación que alude tanto al órgano responsable de llevarla a cabo, como al procedimiento de cobro de los tributos e ingresos de derecho público, procedimiento éste que debe estructurarse sobre los principios de eficacia y seguridad jurídica del obligado.

Sumario

Introducción

PRIMERA PARTE. Tesorería

CAPÍTULO 1. Funciones de la Tesorería. El nuevo Reglamento de FHN

CAPÍTULO 2. Gestión del disponible. Cobros y pagos.

CAPÍTULO 3. Sostenibilidad financiera y planificación

CAPÍTULO 4. Otras funciones de Tesorería. Dirección financiera. Gestión de avales.

Función fiscal

CAPÍTULO 5. Gestión de pagos: eficiencia y seguridad

SEGUNDA PARTE. Recaudación

CAPÍTULO 6. Función de recaudación. Períodos. Medios de cobros

CAPÍTULO 7. Procedimiento de embargo



LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO NO TRIBUTARIO: APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL.

Miguel Ángel Valenzuela Villarrubia.

Colección: Manuales prácticos, 2.

ISBN-13: 978-84-16219-59-1.

Resumen

En esta obra se repasan los antecedentes doctrinales y jurisprudenciales en materia de tasas y tarifas que han dado lugar a la regulación de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario por la Ley de Contratos del Sector Público.

Se analizan las características de las diferentes prestaciones patrimoniales, así como los servicios públicos locales susceptibles de cobro, para finalizar con una exposición sobre el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario y las diferentes casuísticas con las que se pueden encontrar las administraciones locales a la hora de su regulación.

Sumario

Abreviaturas

Introducción

I. Antecedentes de las PPCPNT: La evolución legislativa y jurisprudencial

II. Regulación de las PPCPNT

III. Análisis de las principales características de las PPCPNT

IV. Servicios locales más comunes en los que puede plantearse el cobro de PPCPNT

V. Establecimiento de las PPCPNT: Respuestas a preguntas frecuentes y dudas comunes

IV. Conclusiones

Bibliografía

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

CASTELAO RODRÍGUEZ, JULIO

“1852-2002, ciento cincuenta años del Régimen Local español”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 12/2022, pp. 184-198.

CASTILLO BADAL, RAMÓN

“Plazo para la verificación de declaraciones responsables y comunicaciones previas”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 11/2022, pp. 1-3.

CENDRÓS I OLLÉ, BERTA; LÓPEZ GARCÍA, NÚRIA

“Una experiencia local en materia de Gobierno Abierto: la consulta popular no referenciada”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 11/2022, pp. 77-85.

DÍAZ TIE, PAULA

“Gobierno abierto en pequeños ayuntamientos. ¿Quimera o realidad? Análisis de un caso de éxito”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1/2023, pp. 110-119.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA

“De nuevo sobre la extensión de efectos de sentencias en el proceso contencioso-administrativo en materia de personal”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 11/2022, pp. 1-3.

GARCÍA-VALDECASAS DORREGO, MARÍA JOSÉ

“El TC aclara los efectos de la declaración de nulidad del impuesto municipal sobre plusvalías contenida en la STC 59/2017, respecto a las autoliquidaciones y liquidaciones tributarias realizadas con anterioridad”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 12/2022, pp. 1-3.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, MARÍA JOSÉ

“La evaluación del desempeño en el ámbito público: un recorrido desigual”, en: *Revista Documentación Administrativa*, nº 9/2022, pp. 75-91.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, HILARIO M.

“La potestad normativa de las ordenanzas urbanísticas”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1/2023, pp. 104-107.

JUNCEDA MORENO, JAVIER

“Apartarse del criterio de los informes municipales”, en: *La Administración Práctica*, nº 12/2022, pp. 37-40.

LÓPEZ ARIAS, MARÍA CONCEPCIÓN

“La evaluación de las entidades locales por la AIREeF en un contexto de suspensión de reglas fiscales. Herramientas habilitadas por la AIREF para visualizar y comparar la situación financiera de las entidades locales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1/2023, pp. 51-66.

MARTÍN VALDIVIA, SALVADOR MARÍA Y MARTÍN ROS, SALVADOR

“El discutido valor probatorio de los informes técnicos de la Administración”, en: *Revista Española de Administración Pública*, nº 224/2023, pp. 157-180.

MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL

“Obras públicas y licencia en los puertos de interés general”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 358/2022, pp. 17-50.

MOLA, DÉBORA JEANETTE Y REYNA, CECILIA

“Indicadores de desigualdad y Gobierno Electrónico: revisión sistemática y estado del arte”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 30/2022, pp. 45-55.

MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUÍS Y MUROS POLO, ALEJANDRO

“Derecho a vacaciones anuales retribuidas e incapacidad temporal en la última doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, en: *La Ley Unión Europea*, nº 108/2022, pp. 1-16.



SOS BRAVO, VICENT

“Subvenciones municipales (III): Modelo de expediente para el otorgamiento directo y con carácter excepcional de una subvención”, en: *La Administración Práctica*, nº 12/2022, pp. 197-204.



ACHICHARRADOS

Según la RAE, en su primera acepción, la canícula es el periodo del año en que es más fuerte el calor. Dura, aproximadamente, algo más de un mes; desde los primeros días de julio hasta mediados de agosto.

Es evidente que no estamos preparados para el calor, a diferencia de otros países del norte que sí saben, por ejemplo, parapetarse del frío. Las construcciones no son adecuadas y, francamente, sobrevivir en la noche a las bajas temperaturas puede ser más liviano que eludir las altas, ya que uno, arrinconado en su vivienda no sabe ya dónde meterse para que no le golpee la calima.



En otros números hemos hablado de este arduo fenómeno, del horno de las calles, y de la poca piedad que tiene el sol entre su crepúsculo y al llegar la aurora. De entre plantas marchitas y los pastos ocre de la Vega. Por lo que, al menos a través de estas letras, debemos escaparnos en busca de un cobijo más refrescante.



A unas decenas de kilómetros de la urbe, en las tierras altas de Lanjarón, la llegada del verano se celebra a modo de sacudida fluvial, aunque esta venga en barreño o cubo. Esta pintoresca bienvenida se conoce como la Fiesta del Agua, y da el pistoletazo al crudo y tedioso estío.

Son ya más de cuarenta ediciones. A la llegada de San Juan, cuando el sol se alza con sempiterna desazón para aquel que lo sufre, este alpujarreño pueblo se engalana para la ocasión. Las calles se adornan entre farolillos y banderolas en tonos vivos y alegres, vestigios si cabe de la llegada de un ciclo nuevo, de un nuevo girar de la tierra. Si lo piensan es sintomático, pero durante este periodo, aunque se celebra la luz, el verano, la cierta libertad laboral, lo que en realidad se abre es el paso para el periodo del año donde los días comienzan a ser más cortos, y antes de darnos cuenta, la noche larga volverá a retornar. Linda paradoja.

La fiesta del agua sin embargo recoge el cambio de ciclo con eventos, actividades, comida por las calles y cada vez más un mayor número de curiosos que se acercan de todas las partes de España. En especial consideración está su punto álgido, la batalla del agua. Ataviados con cubos, botellas y toda clase de artilugios, vecinos y viandantes se enzarzan en un campo de batalla donde el agua es la única arma posible. Aquí, por suerte, es mejor estar en el fuego cruzado, donde las balas silbantes nos terminen empapando.



Pero este pueblo no solo hace alarde de un nuevo verano que va a llegar, sino que muestra al mundo como su bien máspreciado sigue cultivando a generaciones y generaciones. Considerado uno de los rincones más longevos de España, su manantial sigue encerrando las mieles de la salud y la eterna juventud. Al menos según la leyenda. Esa misma que es arrogada por su famoso balneario, que, según datan, fue visitado por Manuel de Falla, García Lorca o, por curiosos lejanos como Virginia Woolf o Beltrán Russell.

Lo cierto es que aquí en la Alpujarra, a diferencia del asfalto de la ciudad, la flores siguen coloridas y los paisajes albergan un cierto verdor primaveral. De ese manto, de esa pulsión, nace la veneración que surge en los ochenta como fiesta de costumbre por eludir la calor, y mostrar, de puertas para afuera, que es posible vivir otro verano sin desfallecer, simplemente buscando el lugar adecuado donde la vida no deja de florecer.

Ignacio J. Serrano Contreras



ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa

