

# Revista digital CEMCI

Número 18: enero a marzo de 2013

ISSN 1989-2470



Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



ISSN: 1989-2470

# Revista

Nº 18 - Enero - Marzo 2013



## Sumario

### **1.- Editorial**

### **2.- Tribuna**

- El patrimonio público del suelo y los entes locales. José Enrique Candela Talavero.
- Las reformas recientes en la tributación local. M<sup>ª</sup> José Fernández Pavés.
- La jubilación en 2013. Nuevo régimen jurídico tras la entrada en vigor de la Ley 27/2011 y el RD 1716/2012, de 28 de diciembre. Juan Antonio Maldonado Molina.

### **3.- E; Noticia**

- La Diputación de Granada celebra los actos de su bicentenario
- El CEMCI renueva su página web
- La FEMP envía hoy a Hacienda sus alegaciones a la reforma local
- La Diputación de Granada insta a la Junta de Andalucía a que cree un Fondo de Liquidez Municipal para facilitar financiación a los ayuntamientos de la comunidad autónoma
- El CEMCI y la Fundación Espublico rubrican un acuerdo

### **4.- Documentos; CEMCI**

- La licencia de ocupación/utilización en el derecho urbanístico andaluz. José Manuel Bejarano Lucas.
- La emisión de informes en el procedimiento administrativo local. Octavio Fernández Hernández.
- Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local. M<sup>ª</sup> Teresa Fernández-Mota Martos.

### **5.- Actualidad Jurídica**

- Normativa estatal.
- Normativa andaluza.
- Jurisprudencia.

### **6.- Convocatorias**

### **7.- Agenda CEMCI**

### **8.- Novedades Editoriales; CEMCI**

- Lecciones teórico-prácticas de derecho administrativo. Vicente M<sup>ª</sup> González-haba Guisado.

### **9.- Novedades Bibliográficas**

### **10.- Ocio: Al sur de Despeñaperros, la andaluza Granada (4<sup>ª</sup>).**

### **11.- Actualidad Informativa**

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## **EDITORIAL**

Como bien conocen nuestros usuarios y colaboradores estamos inmersos en un ambicioso Plan General de Acción para este 2013. En buena medida, y por ello nos congratulamos, recoge una fructífera herencia forjada a lo largo de casi ocho lustros. No es ya a estas alturas, pues, ninguna sorpresa para quienes se acerquen a nuestras actividades y servicios encontrar en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCi) esa percepción generalizada que sobre él tienen los ciudadanos en general y los directivos de los entes locales en particular acerca de las virtudes que lo adornan como Centro especializado y de excelencia en el ámbito de la formación.

Sin embargo, amén de ese componente de continuidad, el Plan de Actividades contempla una serie de novedades que suponen, más bien supondrán a medio plazo aunque ya hay signos de efectividad inmediata, un salto cuantitativo y sobre todo cualitativo que progresa en la dirección que la Diputación y su presidente se han trazado para el Centro. De algunas de esas novedades les quiero hablar en su Revista Electrónica, instrumento que trimestralmente ponemos a disposición de todos ustedes.

Si ya el CEMCi es un lugar de excelencia e innovación en formación, un instrumento de apoyo a los municipios de Granada en investigación y documentación, un Centro del conocimiento de lo local, el Plan establece unas líneas de actuación que lo sitúan a la vanguardia también en el uso de las herramientas más actuales e innovadoras que vienen a complementar esa formación especializada en el mundo local y de sus administraciones. De algunas de esas novedades les quiero hablar en su Revista Electrónica. Es ahí donde situamos nuestro empeño de avanzar "Hacia un CEMCi sin papeles", que suponga para nosotros y para nuestros usuarios transitar desde una administración burocrática, lenta, cara y antigua a una administración digital basada en la mayor participación, en la eficacia, que sea más barata y, en definitiva, más moderna.

En ese esquema aparece la nueva, y novedosa, Página Web del centro, porque perseguimos el objetivo de que pase desde la mera información a la mejora en la prestación de los servicios que ofrece. Y ello desde el convencimiento de que la participación y la interactividad son ya en esta época elementos indispensables que ofrecen valor añadido al municipalismo mediante la participación real.

Así, nuestra WEB integra y conjuga cuatro pilares: la Formación, el Centro de Documentación Virtual, la Investigación y el Marketing y la Publicidad. Me quiero detener expresamente en el Centro de Documentación Virtual, porque ahí encontrarán cuando deseen o necesiten de servicios tales como la hemeroteca, las publicaciones, los documentos digitales, la información sobre normativa actualizada, el catálogo bibliográfico, la actualidad informativa y esta misma Revista CEMCI. Él se complementa con un plan de comunicación sumamente ambicioso que ya está dando espléndidos resultados, como es la estrategia sobre el uso de los Medios Sociales, donde el Centro ya cuenta no sólo con su propia Bitácora Municipal sino presencia en las más usuales y eficaces redes sociales.

Volveremos a abundar sobre estos cambios tan significativos y en los que tenemos tantas esperanzas para mejorar, no ya nuestra imagen sino nuestro servicio, y vamos al contenido de la presente edición, en el que destaca la *Tribuna*. Seguimos el hábito de presentar en ella tres textos elaborados ex profeso por sus respectivos autores para la Revista. Sus temáticas y enunciados son los siguientes: “El patrimonio público del suelo y los entes locales”, cuya autoría pertenece al secretario-interventor de la Mancomunidad Sierra de Montánchez (Albacete), José Enrique CANDELA TALAVERO. María José FERNÁNDEZ PAVÉS escribe sobre “Las reformas recientes en la tributación local”. Y finalmente otro texto de gran calado social y rabiosa actualidad: “La jubilación en 2013. Nuevo régimen jurídico tras la entrada en vigor de la Ley 27/2011 y el RD 1716/2012, de 28 de diciembre”, del profesor de la Universidad de Granada Juan Antonio MALDONADO MOLINA.

También relevante en la Revista es la sección *Documentos*, que incluye normalmente trabajos producidos por profesionales de la administración que de alguna manera están vinculados al Centro, comúnmente porque han colaborado con él y tienen ya un recorrido en sus aulas. Estos trabajos suelen detenerse en algunos de

los temas tratados en los Cursos o Talleres, siendo su publicación en la Revista un extraordinario recuerdo compilatorio para todos aquellos que asistieron a esas actividades. “La licencia de ocupación/utilización en el derecho urbanístico andaluz”, del licenciado en derecho y empleado público del Ayuntamiento de Marbella José Manuel BEJARANO LUCAS, es el primero de los tres trabajos incluidos. María Teresa FERNÁNDEZ-MOTA, Secretaria del Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico de la Diputación de Cádiz, escribe sobre “Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local”. Y Octavio FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Secretario del Ayuntamiento de Candelaria (Tenerife), aborda la cuestión de “La emisión de informes en el procedimiento administrativo local”.

Como observarán, y es la tónica que nos hemos autoimpuesto desde el comienzo, son trabajos que abordan problemáticas a los que los entes locales han de enfrentarse en su trabajo de servicio cotidiano; razón por la que la Revista CEMCI gusta de compartir con ustedes, convencidos como estamos de que nuestra causa es la causa que anima a todos quienes nos dedicamos al servicio público en y para las administraciones locales.

CEMCI

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Inter municipal

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



## **EL PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO Y LOS ENTES LOCALES**

José Enrique CANDELA TALAVERO

Funcionario de la Administración Local con Habilitación de carácter estatal.  
Secretario-Interventor de la Mancomunidad integral "Sierra de Montánchez"  
(Cáceres)

### SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN.
2. EL URBANISMO Y EL DERECHO A LA VIVIENDA.
3. EFECTOS DE LA STC 61/1997, DE 20 DE MARZO EN EL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.
4. REGULACIONES AUTONÓMICAS DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.
5. LA CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.
6. NATURALEZA JURÍDICA DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO: PATRIMONIO SEPARADO.
7. EL DESTINO DE LOS INGRESOS Y DE LOS FONDOS ADSCRITOS AL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.
8. CONCLUSIÓN.

### **1. INTRODUCCION.**

Reconocido en el art. 47.1 de nuestro texto constitucional el derecho a una vivienda digna y adecuada, se prevén por nuestro legislador una serie de instrumentos para la intervención en el mercado del suelo que hagan o permitan hacer efectivo el derecho constitucional señalado. Derecho que encuentra reconocimiento internacional en diversos instrumentos normativos<sup>1</sup> como el art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (acompañada de la

---

<sup>1</sup> GUY, Isaac. *Manual de Derecho Comunitario General*, 3ª ed. Barcelona: Ariel Derecho, 1995; SIMÓN HIX y BJORN HOYLAND, *Sistema Político de la Unión Europea*, Madrid: Ed. McGrawHill, 2012, págs. 78-79 y ECHEVERRÍA JESÚS, C., *Relaciones Internacionales III*, Madrid: UNED, 2011, págs. 123 a 147. En cuanto a la normativa internacional: *El Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales* (art.11), la *Convención sobre los Derechos del Niño* (art.27), la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (art.14 y 15), la *Convención para la Protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales* (art.8) y la *Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea* (art.2, inciso 94 y art.34), la *Carta Europea de la Vivienda* de 2006 o el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 1966.

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo aprobada por la Asamblea General en resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986 y del párrafo 60 de la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat, que reconoce expresamente el acceso a una vivienda adecuada como uno de los componentes del derecho a un nivel de vida adecuado proclamado en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 10 de diciembre de 1948) y en la Carta Social Europea de 1961 (art. 16). Derecho a la vivienda que, dado los términos de su objeto (cualificado por la dignidad y adecuación, obviamente a la persona), guarda una evidente vinculación con el valor constitucional central del art. 10 CE<sup>2</sup>, esto es, la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad en sociedad y, consecuentemente, con el valor síntesis de la calidad de vida. No obstante, se debe señalar que estamos ante un derecho que no es un crédito frente al Estado, sino que su contenido<sup>3</sup> reside más bien en la obligación de los poderes públicos de llevar una política de vivienda, delimitada por los dos rasgos distintivos, a saber, una la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y dos que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos; sin olvidar que el derecho se encuentra ubicado dentro de los principios rectores de la Política Social y Económica del texto constitucional.

## **2. EL URBANISMO Y EL DERECHO A LA VIVIENDA.**

Del reconocimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada en el art. 47.1 CE y del contenido del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (en adelante TRSL/2008) se colige por el Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen 20 de abril de 2009) que es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda, arbitrando medidas para garantizar una oferta mínima de suelo para vivienda asequible. En este sentido que el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística esté al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia (art. 2.3 TRLS/2008) que se delimita como derecho del ciudadano en el art. 4.a/ TRLS/2008 e imponiendo su artículo 10.b/ en relación con la disposición transitoria primera entre las bases del régimen de suelo, el deber de las Administraciones Públicas de destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva

<sup>2</sup> PAREJO ALFONSO, L., ORTEGA ÁLVAREZ, L., y JIMÉNEZ BLANCO, A., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. 2, 5ª ed., Barcelona: Ariel Derecho, 1998, pág. 231.

<sup>3</sup> SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., (Dir. y Coord. López Guerra, L., *Derecho Constitucional*, Vol. 1, 4ª edición, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 426.

será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido.

Por tanto, siendo la normativa estatal en materia de suelo el TRLS/2008, se dispone en su Exposición de Motivos, que la Constitución de 1978 establece un nuevo marco de referencia para la materia, tanto en lo dogmático como en lo organizativo, ocupándose de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida. Pero además, del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible. De hecho la ubicación constitucional de estos preceptos, llevó al Tribunal Constitucional a manifestarse en estos términos: *“la política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 CE [...] no constituye por sí mismo un título competencial autónomo a favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias”* (STC 152/1988 de 20 de julio).

Esta normativa prevé un modelo que adapta la institución del Patrimonio Municipal de Suelo (en adelante PMS) para que sea cumplida la previsión constitucional del art. 47 en relación con la *“la cláusula de transformación”*<sup>4</sup> consagrada en el art. 9.2 CE que impone a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que hagan que la libertad y la igualdad de las personas y los grupos en que se integran sean reales y efectivas, mediante el reconocimiento de mecanismos de reservas previstas en el planeamiento y con ello que los ciudadanos vean materializado su derecho a una vivienda digna y adecuada, por ser constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 7/2010, de 27 de abril).

---

<sup>4</sup> LINDE PANIAGUA, E., "Presupuestos Constitucionales de la Intervención de la Administración en la Sociedad" en *Parte Especial del Derecho Administrativo*, Ed. COLEX, Madrid, 2007, págs. 59 a 73.

Además queda prohibida la especulación en el art. 47.1 CE, en estos términos: *“los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”*<sup>5</sup>. No pudiendo extrañar que no sea nuevo el empleo de los PMS con esa función antiespeculativa. La novedad, señala el profesor MENÉNDEZ REXACH (hoy ya relativa) es que el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para que eviten la especulación tiene una doble vertiente: desde luego, que las Administraciones Públicas deben combatir la especulación privada abusiva, pero también que no deben «especular» con sus respectivos patrimonios, gestionándolos con criterios de pura rentabilidad económica, para la obtención del máximo lucro, sino al servicio de los fines públicos que tienen encomendados.

### **3. EFECTOS DE LA STC 61/1997, DE 20 DE MARZO EN EL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.**

Sobre el contenido de la materia “urbanismo”, ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 61/1997, de 20 de marzo, que se traduce en concretas potestades, tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación. Siguiendo con esta sentencia, las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo, que les permite fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas (Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias de 20 de enero de 2012). En nuestro derecho urbanístico la STC 61/1997 de 20 de marzo supuso un punto de inflexión, cuya doctrina, en su mayoría, fue posteriormente confirmada por la STC 164/2001 de 11 de julio pues cuando el Tribunal Constitucional en su STC 61/1997 de 20 de marzo, reflejó lo que la Constitución proclama en cuanto a la distribución de las competencias urbanísticas y ratificó su jurisprudencia sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE<sup>6</sup>, se produjo, según el profesor BAÑO LEÓN, una cierta conmoción en un importantísimo sector de la doctrina, que, casualmente, vino a sumarse a la que, desde la perspectiva de la competencia, había hecho el mal llamado “Tribunal” encargado de la aplicación de las normas “antitrust”. De este modo aparecen, a veces confundidas, dos perspectivas críticas contra la legislación urbanística: la que propugna un mayor protagonismo del

<sup>5</sup> MENÉNDEZ REXACH, Á., y SÁNCHEZ GOYANES, E., “Artículo 38 y artículo 39” en *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Editorial LA LEY, Madrid, 2009.

<sup>6</sup> BAÑO LEÓN, J.M<sup>a</sup>. “La clasificación del suelo: los imperativos del mercado y las competencias locales” *Revista Anuario del Gobierno Local* 2002, Fundación Democracia y Gobierno Local, pág. 58 y 62.

legislador estatal y la que exige una profunda liberalización –así se dice– del mercado del suelo. Ambas críticas tienen, desde luego, origen distinto, pero han venido a coincidir en el tiempo hasta el punto de confundirse en algunas ocasiones. También se ha formulado, en el contexto de la crítica al excesivo intervencionismo administrativo en el urbanismo, una denuncia del escaso papel que la Sentencia del Tribunal de 20 de marzo de 1997 atribuye al Estado. Se ha hablado de una fragmentación de la legislación urbanística, que a veces se conecta con las dificultades del Estado para poder realizar una política efectiva que contenga los precios de la vivienda.

Ello no obstante, como señala la posterior STC 14/2007, no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio en la medida en que afecte puntualmente a la materia urbanística, puede condicionar lícitamente la competencia de las Comunidades autónomas sobre el mencionado sector material. En este sentido, afirma la sentencia citada, la competencia autonómica exclusiva sobre el urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Así la interpretación literal de los pronunciamientos sobre los patrimonios municipales del suelo de la STC 61/1997<sup>7</sup> daría por resultado, según el profesor QUINTANA LÓPEZ, un esquema en el que el legislador estatal estaría habilitado para establecer los usos de este patrimonio, pero carecería de competencia para determinar qué viene están llamados a integrarlos. Así el problema de la referencia a bienes de incorporación necesaria no será tal si el legislador autonómico, contempla de incorporación de los bienes y derechos objeto de cesión obligatoria a este patrimonio. Analizando la cláusula de suplencia general del derecho estatal a la luz de la STC 61/1997, de 20 de marzo, la doctrina sentada por el Alto tribunal no fue objeto de unánime aceptación por la doctrina pues algún sector doctrinal muy significativo, como el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>8</sup> se manifestó contrario a la misma, declarándose partidario de una necesaria rectificación de la misma, pues se consideró inadecuado intentar buscar un “título” específico que atribuya una competencia especial al Estado para dictar normas con carácter supletorio del derecho autonómico, pues considerando el art. 66 CE, el Estado goza de una competencia universal para dictar leyes en general y no podrá hacerlo sólo y únicamente en las materias específicas que la Constitución y los Estatutos hayan reservado a las Comunidades Autónomas respectivas; sin que sea éste, añade el profesor, el caso del derecho supletorio del Derecho de éstas últimas,

<sup>7</sup> QUINTANA LÓPEZ, T., *Los Patrimonios Municipales del Suelo*, Ed. Iustel, Madrid, 2007, pág. 211.

<sup>8</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I. Editorial Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra) decimocuarta edición, 2008, pág. 362.

que el art. 149.3 CE ha reservado al Derecho del Estado; pues el Tribunal Constitucional según el propio GARCÍA DE ENTERRÍA, invierte sorprendentemente el sistema constitucional de distribución de competencias. Por su parte el profesor MUÑOZ MACHADO<sup>9</sup> se manifiesta respecto a la validez del Derecho estatal determinando que la misma estaba limitada por las competencias del Estado de manera que las normas que el Estado dicte podrán anularse por razón de incompetencia; además respecto a la cláusula de supletoriedad ésta no permite que el Estado elabore un derecho que pueda excederse afectando e incidiendo en las competencias de las Comunidades Autónomas. Tan sólo, señala el profesor y de manera transitoria, sería válido un derecho del Estado supletorio en tanto no haya una regulación autonómica al respecto.

La regulación de los patrimonios públicos de suelo se encuentra por tanto en normas estatales (arts. 38 y 39, 16.1 b/ y 34.1.b/ del TRLS/2008) y autonómicas. Respecto a la estatal, los fines del PMS y los destinos de los bienes que lo integran, de manera casi exacta a la anterior regulación del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (art 276 y 280.1). Así se establece en el art. 38 TRLS/2008 que: *“con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino”*. Reflejando el art. 16.1 b/ TRLS/2008, en materia de los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística que *“las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales: b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. En las actuaciones de dotación, este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación. Con carácter general, el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser inferior al 5 por 100 ni superior al 15 por 100. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá*

<sup>9</sup> MUÑOZ-MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Tomo I*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, págs. 409 a 413.

*permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por 100 en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado primero del artículo 10".* Por otra parte y ante la evidente imposibilidad de nacionalizar todo el aprovechamiento urbanístico<sup>10</sup>, el legislador, apunta el profesor VILLAR ROJAS, decidió que la única manera de regular los precios del suelo era adquirir terrenos para ponerlos en circulación favoreciendo la edificación y evitando de esta manera fenómenos especulativos. Esta es la filosofía de los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario: Patrimonio Público de Suelo y reserva de Suelo (art. 38 y 39 TRLS/2008); Derechos de Superficie (arts. 40 y 41 TRLS/2008); Delimitación de ámbitos subjetivos a derechos de tanteo y retracto de regulación estatal pero la decisión de su utilización es autonómica (SSTC 170/1989 y 61/1997) y la afectación del suelo a un destino determinado: los estándares urbanísticos (arts.27 y art. 7.1 Ley de Vivienda de Canarias). Ante estas previsiones normativas cabe preguntarse si podría el legislador estatal determinar la inclusión obligatoria de alguna clase de bienes en estos patrimonios. La respuesta, considera el profesor VILLAR ROJAS, es negativa por aplicación de la STC 61/1997, FD.36. Reflexión que lleva a asegurar al profesor GONZÁLEZ PÉREZ<sup>11</sup> que tras la STC 61/97, sólo mantenían la vigencia los arts. 276 y 280.1 TR/92, por lo que la reviviscencia del TR76, supuso que los ayuntamientos carecieran de cobertura legitimadora para la delimitación de las reservas de terrenos de posible adquisición para el PMS, así como para la expropiación forzosa de este suelo. Por ello que analizando la STC 61/97, el derecho de superficie<sup>12</sup> se pueda considerar, en opinión del profesor RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, una forma de propiedad, un derecho real sobre cosa ajena, precisamente para la edificación, y debe de entenderse que se trata para la edificación en los fines encomendados a los Ayuntamientos relacionados con la actividad edificatoria, como son centros para la prestación de servicios sociales y sanitarios, instalaciones culturales, deportivas, centros docentes, y un largo etcétera,

<sup>10</sup> VILLAR ROJAS, F.J., *Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pág. 421 a 434.

<sup>11</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J., y TOLEDO JÁUDENES, J., "*La práctica del urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico*". Ed. El Consultor de los Ayuntamiento y de los juzgados, Madrid, 1997, pág. 241.

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, J.R., *Comentarios sobre la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 61/1997, de 20 de marzo, acerca del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, del año 1992; y consideraciones en relación a que debían dejarse vigentes otros artículos de la referida Ley, por la citada sentencia*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 23, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid), Diciembre, 1998.

incluidas las viviendas de protección pública y otros usos de interés social. Si bien, para saber qué tipo de patrimonio, qué tipo de técnicas, existen para que el urbanismo pueda venir en ayuda de las viviendas de protección oficial, para que puedan, en definitiva construirse más viviendas sometidas a algún régimen de protección oficial, resulta que uno de los problemas fundamentales apuntado por el profesor Baño LEÓN<sup>13</sup> es la heterogeneidad autonómica en los régimen de protección.

#### **4. REGULACIONES AUTONOMICAS DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.**

Como declaró el Tribunal Constitucional (STC 152/1988, de 20 de julio) la persecución del interés general en garantizar el derecho de una vivienda adecuada para todos los españoles, se ha de materializar a través de, no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales. Por otra parte, tras la STC 61/97, de 20 de marzo, se examinó el alcance del concepto "bases de la planificación general" en relación con la competencia autonómica en la STSJ del País Vasco, de 18 Mayo de 2011, FDº Quinto, declarándose que el art. 280.1 TRLS/76, en cuanto dispone que los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo se destinarán a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, conecta con el art. 276 TRLS/76, y responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE).

Y sin que pueda olvidarse, respecto a la distribución competencial sobre el urbanismo, la otra dimensión territorial con competencias sobre el mismo, como es la Administración Municipal. Urbanismo, que es una de las competencias municipales según el artículo 25.2.d/ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, al establecer que: "*ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y urbanas y conservación de caminos y vías rurales*" (SSTS 31 de enero de 2003, 20 de marzo de 2003 y 6 de octubre de 2003).

De los pronunciamientos del supremo intérprete de la Constitución se desprende que las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas

---

<sup>13</sup> BAÑO LEÓN, J.M. "Patrimonios públicos del suelo y vivienda", *Cuadernos de Derecho local*, nº7, febrero de 2005, págs. 73 a 78.



técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana y sin que la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas sobre urbanismo autorice a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material. En el mismo sentido que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (SSTC 56/1986 y 149/1991). Este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por tanto corresponde al Tribunal Constitucional, en primer lugar, constatar si los concretos preceptos impugnados están amparados en alguna materia competencial del Estado (Dictamen del Consejo de Estado 990/2002, de 5 de septiembre) y si se cumple esta premisa, aún corresponde al Tribunal enjuiciar si la incardinación a priori de la norma impugnada en una materia estatal lleva consigo una injerencia o restricción de la competencia urbanística autonómica<sup>14</sup>.

Sobre este nuevo reparto competencial y con la referencia siempre de la “cláusula de transformación” del art. 9.2 CE, hay que señalar<sup>15</sup> la íntima relación entre la ordenación territorial y la materialización del derecho a una vivienda digna es de una evidencia palmaria, por más que en esta materia se encuentren concernidos, también, el derecho a la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos y la propia libertad de empresa. Por ello la Constitución de 1978 establece un bloque normativo compuesto por los arts. 45 y 47 (complementados por el 23.1 y el 38) a fin de que las distintas Administraciones concurrentes orienten sus políticas a la utilización racional de los recursos naturales, patrimoniales y culturales en orden a satisfacer una digna calidad de vida. A tal fin, la interpretación constitucional ha considerado que corresponde a las Comunidades Autónomas el diseño y desarrollo de las políticas urbanísticas y, en concreto, las competencias exclusivas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (SSTC 61/1997 y 164/2001), mientras que el régimen del suelo y la igualdad en las condiciones de ejercicio de los derechos constitucionales afectados se ha entendido que corresponde a la legislación estatal.

<sup>14</sup> Dictamen del Consejo de Estado 990/2002, de 5 de septiembre de 2002 que analizó la adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución analizando la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y Jaraíz Sáncho, D., “Lecciones del Estado de las Autonomías (I) El Proceso Autonómico” en *Revista de Derecho de Extremadura*, nº 1, Enero/Abril 2008, págs. 42-44.

<sup>15</sup> CANO BUESO, J. “Constitución y urbanismo: el Derecho Constitucional a un medio ambiente adecuado y a una vivienda digna”, *Revista Española de la Función Consultiva*, 2007, nº 8, pág. 42.

Por lo que en el caso de urbanismo<sup>16</sup> las instituciones públicas y los instrumentos con que cuentan deben estar siempre al servicio objetivo del interés general de forma y manera que las plusvalías que genera el proceso urbanizador repercutan en la comunidad y, además, que se consolide y mejore, en la medida de lo posible, el derecho a una vivienda digna y adecuada como reclama nuestra constitución. Así pues, y sin olvidar que la competencia de ordenación territorial le corresponde que con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, se destacó por el Consejo de Estado (Dictamen 466/2009, de 16 de abril) que el adjetivo "exclusivo", tal como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, tanto cuando se utiliza en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía, requiere, más allá de una lectura aislada de la denominación que las competencias reciban, una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad. De esta manera respecto a la competencia de ordenación territorial, resulta igualmente indiscutible que ésta debe ejercerse en el marco del respeto al medio ambiente y, con sujeción al régimen jurídico en esta materia dictado por el Estado.

La regulación pues de los patrimonios públicos del suelo en la normativa autonómica se presenta en normas tales como la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (arts. 69 a 76); Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (arts. 123 a 128); Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (arts. 86 a 94); en el País Vasco, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, en sus arts. 111 a 124; la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón; Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias (arts.215/218) y artículo 541 del Decreto 278/2007, 4 diciembre, Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Por su parte en La Rioja se regulan los patrimonios municipales del Suelo con arreglo a la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (arts. 177 a 185)<sup>17</sup>. En cuanto a la regulación de este mecanismo de intervención en la política de suelo en Canarias, mencionar los arts. 74, 76 y 79 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias; y arts. 27.2 y 31 de la Ley 2/2003, de 30 de enero de Vivienda de Canarias, Disposición final segunda del Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, que aprobó el reglamento canario de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias; por lo que hace a la Comunidad de Madrid esta institución se regula en el artículo 173 y ss. Ley Territorial 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid sobre

<sup>16</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "El Marco Constitucional del Urbanismo en España", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, pág. 178.

<sup>17</sup> COELLO MARTÍN, C., "La Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo y la Comunidad Autónoma de La Rioja: Concordancias y Disonancias", *Práctica Urbanística*, Nº 67, Sección Estudios, Enero 2008, pág. 22, Editorial LA LEY y SANTAMARÍA ARINAS, R.J., Y COELLO MARTÍN, C., "La nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* (año 2007-1 nº 15).

la que se pronunció la STSJ de Madrid, de 29 Septiembre de 2011. Por su parte, en la Comunidad Valenciana cabe mencionar el artículo 259 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana y los artículos 86 y 5 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio. En Galicia la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, Ley 9/2002, de 30 diciembre (arts. 174 a 177) y finalmente en Castilla la Mancha el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de Mayo de 2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (arts. 76 a 79). Sobre esta última normativa según la STSJ de Castilla-La Mancha, de 7 Mayo de 2008 es obligatoria la creación del patrimonio separado del suelo municipal como un mecanismo legal más de política interventora sobre un bien que, por distintos motivos, resulta económicamente escaso y de especial valor, a la vez que necesario para el derecho de todo ciudadano a una vivienda digna o para el establecimiento de determinadas empresas como mecanismo a su vez de creación de empleo. Dicha obligatoriedad implica por ello incluso un acto formal de creación del mismo que de no existir previamente debe comprenderse en los presupuestos municipales o en cualquier acuerdo municipal que acompañe a la aprobación de los mismos así como obligado e imperativo es un inventario de los bienes que lo comprenden y, en cada una de las Cuentas Públicas, destinar un 5% de las inversiones a dicho patrimonio del suelo, para su creación, mantenimiento o incremento, a la vez que se condicionado legalmente el destino del dinero público procedente de dicho patrimonio en su disposición a la reinversión en el indicado presupuesto separado.

## **5. LA CONSTITUCION DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO**

Establecía el artículo 276.1 del derogado Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que *“los Ayuntamientos que dispongan de planeamiento general deberán constituir su respectivo Patrimonio Municipal del Suelo, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento”*. Obligatorio que se extendía también a los Municipios que tuviesen aprobadas Normas Subsidiarias. Hoy, no obstante, nada declara sobre dicha constitución el TRLS/2008, sino que es el legislador autonómico el que debe pronunciarse sobre dicha necesidad de constitución, pues si la STC 61/1997, en su FDº 36, manifiesta que es autonómica la determinación de los bienes integrantes del PMS, también lo será regulación sobre su constitución. Así se generaliza en deber de constitución en el art.86.1 Ley 15/2001, de 14 de diciembre de Suelo y Ordenación del territorio de Extremadura o el art. 69.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación

Urbanística de Andalucía. Sobre esta obligatoriedad nos lleva a considerar<sup>18</sup> el supuesto de Municipios con planeamiento general y la duda si es preciso acto formal de constitución de los PMS; postura contraria, según los profesores García de Enterría, Parejo Alfonso o Quintana López, es entender que se crea automáticamente en virtud de la Ley. Lo que permite<sup>19</sup> afirmar al profesor Fonseca Ferrándiz, que los municipios que acuerden voluntariamente la constitución de su PMS deberán respetar igualmente la obligación de destinar el 5% de su presupuesto municipal a financiar este patrimonio, por el carácter imperativo de las normas reguladoras de tal patrimonio municipal que determina su indisponibilidad por la Administración municipal. Señalando el profesor Tejedor Bielsa<sup>20</sup> que el TRLS/2008 no limita su existencia a los municipios que cuenten con planeamiento sino que pretende imponerla a todos los municipios, al obligar a incluir en los patrimonios municipales de suelo los terrenos que procedan de la cesión de aprovechamiento en concepto de participación pública en plusvalías. Su obligatoria constitución no requiere un acuerdo expreso del Pleno municipal, pues el funcionamiento de una institución tan fundamental no puede quedar al arbitrio de los corporativos y depender del hecho de que éstos decidan o no su constitución y funcionamiento.

La integración de los bienes patrimoniales en el PMS, no necesita acto administrativo, sino que se produce "ex lege", y por ello que no se precisa para que se desarrolle el régimen jurídico del PMS respecto al bien de que se trae, la previa constitución formal de esta patrimonio, como patrimonio separado, al ser obligatoria para el ayuntamiento (STSJ Andalucía de 30 de septiembre de 2002 y STSJ del País Vasco, de 6 de mayo de 1996). Además resolvió la STS 5 de noviembre 2002 que lo que tenía que expresar en acto de reserva es la incorporación de los terrenos reservados al PMS (finalidad inmediata) y no el futuro destino a viviendas de protección u otros usos sociales (finalidad mediata) porque ésta última ya está dispuesta en la Ley y no depende de la voluntad de del Ayuntamiento. Así el acto de reserva no tiene que expresar lo que ya está dicho en la Ley.

## **6. NATURALEZA JURIDICA DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO: PATRIMONIO SEPARADO.**

Las esenciales características del Patrimonio Municipal de Suelo han sido recogidas en las SSTS de 2 de noviembre de 1995, 31 de octubre de 2001 y 2 de

<sup>18</sup> DÍAZ LEMA, J.M., 'El patrimonio municipal del suelo en el Texto Refundido de 1992', *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 136, 1994, págs. 20 y ss.

<sup>19</sup> FONSECA FERRÁNDIZ, F., "Los patrimonios municipales del suelo: a propósito de la STC 61/1997", *Revista Actualidad Administrativa*, nº 40, 1997, pág. 877

<sup>20</sup> TEJEDOR BIELSA, J.C., (Dir. Coord. Bermejo Vera, J.,) "Urbanismo" en *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed. Editorial Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra) 2009, págs. 720 a 724 y CORRAL GARCÍA, E., "El Patrimonio del Suelo en Andalucía", *Revista Práctica Urbanística*, nº 22, 2003, pág. 20, Editorial LA LEY.

noviembre de 2001, considerando que este patrimonio ya fue regulado en la Ley del Suelo de 1956 como un conjunto de bienes de que las Corporaciones se pueden servir *"para regular el precio en el mercado de solares"* (Exposición de Motivos), con la finalidad de *"prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones"*. Este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrá de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio. Por ello se ha podido decir que las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un *fondo rotatorio de realimentación* continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera. En definitiva, se ha venido así aceptando pacíficamente que el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un patrimonio separado (que expresamente se establecía en el artículo 276.2 del derogado Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de Junio de 1992). (Sobre la naturaleza de patrimonio separado se han pronunciado las SSTs 14 de junio de 2000, 25 de octubre de 2001, 31 de octubre de 2001, 2 de noviembre de 2001, 29 de noviembre de 2001 y 27 de junio de 2002).

El Patrimonio Municipal del Suelo funciona como un patrimonio separado, un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, anulándose en la STS 2 de noviembre de 1995, un acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Vitoria de destinar el producto de las enajenaciones de estos bienes del PMS a la construcción de nuevas urbanizaciones; centros educativos; adquisición de autobuses; gastos previstos en mercado municipal o en cementerios, pues siguiendo la STS 2 de noviembre de 1995 no es cualquiera de los que las Corporaciones han de perseguir según la legislación de régimen local (artículos 25 y 26 LRBRL) sino el específico y concreto de "prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones" (artículo 89.2 del Texto Refundido de 9 de Abril de 1976), y ha querido la legislación con una claridad elogiada que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo (artículo 93 TRLS/1976). Esta es la caracterización que el legislador ha dado a los Patrimonios Municipales del Suelo, y se comprenderá que, ante tamaña claridad, específica la jurisprudencia, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales. Esto, desde luego, puede hacerlo el legislador, (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los Patrimonios Municipales del Suelo), pero no puede hacerse por la vía de la interpretación sociológica de las normas jurídicas, (artículo 3.1 del Código Civil), porque esa interpretación ha de respetar, en todo caso, el espíritu y la finalidad de las normas,

muy otros, como hemos visto, a la financiación general e indiscriminada de las necesidades municipales. Tal interpretación impidió que pudiera prosperar una pretensión municipal de que la compra de un edificio para el Servicio Municipal de Hacienda con lo obtenido de la venta de las parcelas del patrimonio municipal del suelo encaje en tal disposición de la legislación urbanística (STS 7 de noviembre de 2005). Si la normativa urbanística establece un fin último como es el destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico, a él debemos atenernos sin que quepa interpretaciones flexibles en una disposición tan clara como la aquí concernida (en idéntico sentido la STS de 31 de octubre de 2001).

Se ha planteado la duda de qué fines pueden considerarse que encajan en el concepto de «otros usos de interés social»<sup>21</sup>. Concepto que no puede asimilarse al interés social del que habla la Ley de Expropiación Forzosa como causa o fin del instituto expropiatorio en sus artículos 9 y 13. Durante tiempo se defendió que eran usos de interés social aquellos que cumplieran el fin genérico previsto en el artículo 276.1 TRLS 92 «facilitar la ejecución del planeamiento». Así en la STS de 31 de octubre de 2001, se afirmaba que el concepto de "interés social" no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. Así para que la finalidad de esta institución se engarce con el desarrollo del proceso de urbanización y edificación<sup>22</sup> los usos de interés social y la previsión de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública se encuentren determinados en el instrumento de planeamiento general.

A efectos del control de los PMS<sup>23</sup> debido a la relevancia de este Patrimonio Municipal como elemento regulador de suelo y fuente de financiación de las entidades locales, y en el marco de las relaciones de cooperación entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, es muy conveniente efectuar una fiscalización de la gestión del Patrimonio Municipal de Suelo en todo el territorio nacional, de forma que se pudiesen obtener conclusiones generales sobre la misma. Resultado de esta colaboración se ha plasmado en el Informe de fiscalización de la gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo efectuado por el Tribunal de Cuentas y en los informes específicos realizados por los Órganos autonómicos (Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía de Junio de 2007).

El conjunto de bienes patrimoniales que conforman el PMS para encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de la población, queda sometido

---

<sup>21</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "Doctrina jurisprudencial reciente sobre el Patrimonio Municipal del Suelo", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 6, 2005, pág. 993, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. MARTÍN HERNÁNDEZ, P., "Los Patrimonios Públicos del Suelo", en *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Editorial El Consultor, Las Rozas (Madrid), 2002.

<sup>22</sup> GARCÍA RUBIO, F., "El Papel de los Patrimonios Públicos y el Control de su Enajenación", *Revista Urbanística Práctica* nº 44, Diciembre de 2005.

<sup>23</sup> TERÉ PERÉZ, A., "El control externo del urbanismo", *Auditoría Pública* nº 52, 2010 pags.19 a 32.

a una regulación específica y separado del resto de bienes del Municipio<sup>24</sup> disfrutando de una nota característica como es su deber legal de retroalimentación que<sup>25</sup> sería una de esas reglas especiales que hacen diferente el patrimonio municipal del suelo del resto de bienes patrimoniales locales, permitiendo la circulación de los bienes y derechos del patrimonio municipal del suelo manteniendo su integridad, puesto que el rendimiento de los aprovechamientos y enajenaciones ha de retornar y destinarse a su conservación y ampliación. Aunque ello entrara en contradicción con los principios de unidad de caja y unidad presupuestaria, la mayoría de los autores ha defendido la conveniencia de mantener esta independencia respecto de los demás bienes municipales, por su absoluta vinculación a la gestión urbanística y para evitar que se utilice como una vía anómala de financiación de las corporaciones locales. Esta característica constitutiva del patrimonio municipal del suelo ha sido defendida con firmeza por parte de los tribunales (STS de 7 de noviembre de 2005) hasta hoy, para evitar abusos.

Apuntar que para la realización de estas previsiones, entre las funciones que de manera específica se señalan para las Gerencias Municipales de Urbanismo en el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978, de 25 de agosto) en su art. 19.c/ se encuentra la gestión de los Patrimonio municipal del Suelo; respecto a las cuales<sup>26</sup> pueden estructurarse: a) funciones instrumentales de carácter técnico tales como elaborar proyectos de planes, estudios de detalle y proyectos de urbanización, ejecutar planes y programas, etc.; b) funciones que impliquen ejercicio de autoridad y que le sean transferidas mediante descentralización funcional, tales como concesión de licencias, expedición de cédulas urbanísticas, ejercicio de inspección, etc.; y c) la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo .

## **7. EL DESTINO DE LOS INGRESOS Y DE LOS FONDOS ADSCRITOS AL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO.**

Es opinión jurisprudencial (SSTS 11 de mayo de 2009 y 3 de julio de 2008) el carácter de destino tasado de los bienes que constituyen patrimonio municipal del suelo. Disponiendo el art. 38.2 del RD Legislativo 2/2008: *“los bienes de los patrimonios*

---

<sup>24</sup> CHACÓN ORTEGA, L., *Bienes, Derechos y Acciones de las Entidades Locales*, Ed. Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 1987, pág. 61.

<sup>25</sup> DELGADO PIQUERAS, F., "Novedades del Régimen Básico de los Patrimonios Municipales del Suelo", en *Urbanismo y Vivienda. El Derecho urbanístico del siglo XXI* (Coord. Olmo Alonso, J.) Ed. Reus, Madrid, 2008, pág. 158.

<sup>26</sup> CORRAL GARCÍA, E., "Las Gerencias de Urbanismo: sus "estatutos", *Práctica Urbanística* nº 59, Abril 2007, pág. 8, Editorial LA LEY. MONTOYA MARTÍN, E. *Las Entidades Públicas Empresariales en el ámbito local*, Ed. Iustel, Madrid, 2006. SUJAY RINCÓN, J., "Organización instrumental de las Corporaciones Locales", *Revista Cuadernos de Derecho Local*, nº 9, octubre, 2005, págs. 7 a 15 e *Informe 4/2008, de 7 de julio de 2008 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña*, sobre el régimen de contratación de las sociedades mercantiles locales de capital íntegramente público.

*públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino*". En esta línea, recuerda en la STS de 7 de noviembre de 2005, la imposibilidad de que los Ayuntamientos conviertan el Patrimonio Municipal del Suelo en fuente de financiación de cualesquiera necesidades municipales. Admitiendo la jurisprudencia que sean impugnables, por incumplir el destino a que están obligados por formar parte de dichos patrimonios, tanto la enajenaciones de los bienes que integran el PMS como de manera directa, los Presupuestos Municipales por incumplimiento de estas regulaciones (STS de 7 de noviembre de 2002, la STSJ de Madrid de 20 de julio de 2004, la STSJ de Castilla y León de 28 de noviembre de 2003).

Además dispone el artículo 39.1 TRLS/2008 que *"los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural"*. Los bienes que integran este PMS son bienes patrimoniales, y por ello, enajenables, pero según la STS 21 de enero de 1987 sometidos a un régimen específico de adquisición y finalidad, la construcción de viviendas de VPO u otra finalidad de interés social; y además, al estar afectados a cumplir esta finalidad pública, se caracterizan por ser inembargables. Por esto que<sup>27</sup> la diferencia fundamental entre el dominio público y el patrimonio privado de las Administraciones públicas es que en el primero el tráfico jurídico se produce íntegramente en régimen de Derecho público, mientras que en el segundo –y salvo algunas excepciones destinadas a la conservación– el tráfico jurídico se realiza en régimen de Derecho privado. Los bienes adscritos al PMS, se tiene que destinar a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social, según determinación del planeamiento a cumplir por la Administración de manera directa o acudiendo al mecanismo de la enajenación. Interés social que según interpretación jurisprudencial, lo encontraremos en la instalación de una escuela de formación profesional o en la conservación arquitectónica del centro de una población (SSTS 24 de octubre de 2000 y 18 de abril de 2000).

Respecto a los ingresos que se obtiene mediante la enajenación de los bienes integrantes del PMS, tienen por finalidad la ampliación o conservación del PMS. En

---

<sup>27</sup> DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., *La actividad de la Administración*, Ed. Tecnos, Madrid, 1983.



esta línea el Tribunal Supremo no consideró como gasto para la conservación y ampliación del PMS el producto de la enajenación del mismo adoptada por el Ayuntamiento de Oviedo (STS 2 de noviembre de 2001; y en parecidos términos la STS 31 de octubre de 2001 o resultando ilegal el acuerdo del Ayuntamiento de Almería de que los ingresos obtenidos en una venta de solares que forman el PMS se destinaran a financiar inversiones ajenas a dicha conservación o ampliación (STS 21 de julio de 2003). Es de notable importancia la expresión de los fines concretos de los suelos sujetos reserva, pues su ausencia, dice la STS 21 de mayo de 2003, puede propiciar abusos manifiestos como siempre que se relaja la necesidad de motivación (jurisprudencia seguida por la STS de Castilla y León 9 de marzo de 1999, STS del País Vasco de 7 de mayo de 1999 y STS de Andalucía de 27 de abril de 1999).

## 8. CONCLUSIÓN.

Por tanto, el Patrimonio municipal del suelo es un instrumento de política urbanística de carácter finalista, que debe contraponerse a la práctica llevada a cabo en muchos municipios<sup>28</sup> de enajenar los bienes integrantes del Patrimonio municipal del suelo para financiar gastos de inversión e incluso corrientes, convirtiéndolo en un instrumento de política económica general del municipio o en un mero medio de obtener ingresos, desconociendo u omitiendo el carácter de bienes adscritos a un fin específico de carácter urbanístico, práctica declarada ilegal con absoluta rotundidad por el Tribunal Supremo<sup>29</sup>.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "Doctrina jurisprudencial reciente sobre el Patrimonio Municipal del Suelo" en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 6/2005.

BAÑO LEÓN, J.M., "Patrimonios públicos del suelo y vivienda" en: *Cuadernos de Derecho local*, nº 7/2005.

BAÑO LEÓN, J.M.<sup>a</sup>, "La clasificación del suelo: los imperativos del mercado y las competencias locales" en: *Revista Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local.

<sup>28</sup> CATALÁ MARTÍ, J.V., "La nueva regulación del Patrimonio Municipal del Suelo en la Comunidad Valenciana", *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 18, 2005, Las Rozas (Madrid).

<sup>29</sup> SSTs de 2 noviembre de 1995, 14 de junio de 2000, 25 de octubre de 2001, 31 de octubre de 2001, 2 de noviembre de 2001, 29 de noviembre de 2001, 27 de junio de 2001 y 7 de noviembre de 2001.

CANO BUESO, J., "Constitución y urbanismo: el Derecho Constitucional a un medio ambiente adecuado y a una vivienda digna" en: *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 8/2007.

*Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea.*

*Carta Europea de la Vivienda*, 2006.

CATALÁ MARTÍ, J.V., "La nueva regulación del Patrimonio Municipal del Suelo en la Comunidad Valenciana" en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 18/2005.

CHACÓN ORTEGA, L., *Bienes, Derechos y Acciones de las Entidades Locales*, Barcelona: Bayer Hnos., 1987.

COELLO MARTÍN, C., "La Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo y la Comunidad Autónoma de La Rioja: Concordancias y Disonancias" en: *Práctica Urbanística*, Nº 67/2008.

*Convención para la Protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.*

*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.*

*Convención sobre los Derechos del Niño.*

CORRAL GARCÍA, E., "Las Gerencias de Urbanismo: sus estatutos" en: *Práctica Urbanística* nº 59/2007.

CORRAL GARCÍA, E., "El Patrimonio del Suelo en Andalucía" en: *Revista Práctica Urbanística*, nº 22/2003.

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., *La actividad de la Administración*, Madrid: Tecnos, 1983.

DELGADO PIQUERAS, F., "Novedades del Régimen Básico de los Patrimonios Municipales del Suelo" en: *Urbanismo y Vivienda. El Derecho urbanístico del siglo XXI* (Coord. OLMO ALONSO, J.) Madrid: Reus, 2008.

DÍAZ LEMA, J.M., "El patrimonio municipal del suelo en el Texto Refundido de 1992" en: *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 136/1994.

Dictamen del Consejo de Estado 990/2002, de 5 de septiembre de 2002 que analizó la adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución analizando la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

ECHEVERRÍA JESÚS, C., *Relaciones Internacionales III*, Madrid: UNED, 2011.

*El Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales.*

FONSECA FERRÁNDIZ, F., "Los patrimonios municipales del suelo: a propósito de la STC 61/1997" en: *Revista Actualidad Administrativa*, nº 40/1997.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 14ª ed., Cizur Menor (Navarra): Thomson-Civitas, 2008.

GARCÍA RUBIO, F., "El Papel de los Patrimonios Públicos y el Control de su Enajenación" en: *Revista Urbanística Práctica* nº 44/2005.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., y TOLEDO JÁUDENES, J., *La práctica del urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamiento y de los juzgados, 1997.

GUY, Isaac. *Manual de Derecho Comunitario General*, 3ª ed. Barcelona: Ariel Derecho, 1995.

Informe 4/2008, de 7 de julio de 2008 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, sobre el régimen de contratación de las sociedades mercantiles locales de capital íntegramente público.

JARAÍZ SÁNCHO, D., "Lecciones del Estado de las Autonomías (I) El Proceso Autonómico" en: *Revista de Derecho de Extremadura*, nº 1, Enero/Abril 2008.

LINDE PANIAGUA, E., "Presupuestos Constitucionales de la Intervención de la Administración en la Sociedad" en: *Parte Especial del Derecho Administrativo*, Madrid: COLEX, 2007.

MARTÍN HERNÁNDEZ, P., "Los Patrimonios Públicos del Suelo" en: *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Las Rozas (Madrid): El Consultor, 2002.

MENÉNDEZ REXACH, Á., y SÁNCHEZ GOYANES, E., "Artículo 38 y artículo 39" en: *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Madrid: La Ley, 2009.

MONTOYA MARTÍN, E., *Las Entidades Públicas Empresariales en el ámbito local*, Madrid: IUSTEL, 2006.

MUÑOZ-MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Tomo I*, Madrid: Civitas, 1982.

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1966.

- PAREJO ALFONSO, L., ORTEGA ÁLVAREZ, L., y JIMÉNEZ BLANCO, A., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. 2, 5ª ed., Barcelona: Ariel Derecho, 1998.
- QUINTANA LÓPEZ, T., *Los Patrimonios Municipales del Suelo*, Madrid: IUSTEL, 2007.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "El Marco Constitucional del Urbanismo en España" en: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32.
- RODRÍGUEZ-SABUGO FERNÁNDEZ, J.R., "Comentarios sobre la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 61/1997, de 20 de marzo, acerca del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, del año 1992; y consideraciones en relación a que debían dejarse vigentes otros artículos de la referida Ley, por la citada sentencia" en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 23/1998.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.J., y COELLO MARTÍN, C., "La nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja" en: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 15/2007.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., (Dir. y Coord. LÓPEZ GUERRA, L.), *Derecho Constitucional*, Vol. I, 4ª edición, Valencia: Tirant lo Blanch.
- SIMÓN HIX y BJORN HOYLAND, *Sistema Político de la Unión Europea*, Madrid: McGrawHill, 2012.
- SSTS de 2 noviembre de 1995, 14 de junio de 2000, 25 de octubre de 2001, 31 de octubre de 2001, 2 de noviembre de 2001, 29 de noviembre de 2001, 27 de junio de 2001 y 7 de noviembre de 2001.
- SUAY RINCÓN, J., "Organización instrumental de las Corporaciones Locales" en: *Revista Cuadernos de Derecho Local*, nº 9/2005.
- TEJEDOR BIELSA, J.C., (Dir. Coord. BERMEJO VERA, J.) "Urbanismo" en *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 7ª ed., Cizur Menor (Navarra): Thomson-Civitas, 2009.
- TERÉ PERÉZ, A., "El control externo del urbanismo" en: *Auditoría Pública*, nº 52/2010.
- VILLAR ROJAS, F.J., *Derecho Urbanístico de Canarias*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2010.

## **LAS REFORMAS RECIENTES EN LA TRIBUTACIÓN LOCAL**

María José FERNANDEZ PAVÉS

Titular de Derecho Financiero y Tributario. Acreditada de Cátedra  
Universidad de Granada

### **SUMARIO:**

1. EL CONTEXTO DE LAS ÚLTIMAS MODIFICACIONES SOBRE LA HACIENDA LOCAL
  - a. Su vinculación con el modelo de financiación
  - b. Delimitación del ámbito de las reformas a estudiar
2. LAS MODIFICACIONES EN EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA
  - a. El nuevo supuesto de sustituto
  - b. Cambios en la reducción por modificación de los valores catastrales
3. LAS MODIFICACIONES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES
  - a. El incremento en los tipos impositivos en el IBI
    - i. La regulación anterior a la reforma
      1. Los tipos generales aplicables
      2. Posibles incrementos y supuestos especiales
    - ii. Los tipos de gravamen para 2012 y 2013
      1. Requisitos de aplicación de la reforma
      2. Incremento de los tipos y sus límites
  - b. Cambios en las exenciones y bonificaciones. Remisión
4. LAS ADAPTACIONES A LA LIBERAZACIÓN DEL COMERCIO Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS
  - a. Las incompletas reformas en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
    - i. Modificaciones en su régimen sustantivo y aplicativo
    - ii. Asignaturas pendientes en esta adaptación a la liberalización
  - b. Retoques sobre dos supuestos de tasas locales
5. OTRAS MODIFICACIONES TRIBUTARIAS O CON INCIDENCIA A NIVEL LOCAL
  - a. En el Impuesto sobre Bienes Inmuebles
    - i. Mejora técnica, prórroga y ampliación de plazo
    - ii. Limitación de exención y nuevas bonificaciones
  - b. En el Impuesto sobre Actividades Económicas
  - c. En las tasas locales
  - d. En las notificaciones de los tributos periódicos
  - e. Una media con la incidencia indirecta: el nuevo procedimiento de regulación catastral
6. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

## I. EL CONTEXTO DE LAS ÚLTIMAS MODIFICACIONES SOBRE LA HACIENDA LOCAL<sup>1</sup>

Nuestro país se encuentra actualmente, además desde hace ya varios años, en una situación claramente de crisis económica en todos los sentidos (laboral, financiera, de mercado...), que alcanza igualmente al continente europeo y que, además, también se está contagiando a otros muchos países del mundo inevitablemente. Esa situación está produciendo bastantes implicaciones y consecuencias en muy diversos ámbitos; entre otros, podemos destacar la falta de recursos para las Administraciones públicas en general, y por tanto entre ellas la Administración local, dada la drástica reducción de ingresos que se ha producido y se sigue produciendo aún en muchos casos que, cuando menos, sino alcanza a veces tintes dramáticos, sí resulta indudablemente generalizada y persistente; y además, en segundo lugar, unida también a una evidente disminución de recursos igualmente para el conjunto de la ciudadanía, en mayor o menor medida, que puede generalizarse sin dudarle cuando menos en términos estadísticos porcentuales.

Y ello, junto a otros muchos factores de todos conocidos, está conllevando toda una serie de incidencias claramente negativas sobre la actividad económica de nuestro país, que revierte de nuevo en esa situación de crisis, unas más recientes y otras ya de más larga trayectoria y recorrido, como pueden ser la desaparición de la conocida como “burbuja inmobiliaria” incluso a nivel internacional, la paralización progresiva del crecimiento económico, el considerable aumento del endeudamiento tanto público como privado, el incremento desmedido del desempleo y de la consiguiente “economía sumergida” o “informal”, o la imposibilidad de mantenimiento de las prestaciones sociales en los niveles y alcance actuales, entre otras muchas, sin entrar en las recientes noticias sobre corrupción política, bancaria o empresarial, que nos llevarían mucho más lejos en nuestro análisis.

### A) SU VINCULACIÓN CON EL MODELO DE FINANCIACIÓN

Lo anterior, puede ponerse en relación también con el análisis del modelo de financiación local español, aunque sea a grandes rasgos, partiendo de sus principales fuentes de obtención de recursos económicos para lograr los ingresos destinados a la atención de sus gastos públicos y, de esta forma, lograr su sostenibilidad financiera; al venir marcados por una serie de parámetros que tampoco contribuyen precisamente a mejorar la situación económica. Es el caso, por una parte, de los tributos propios locales, de los cuáles la gran mayoría y, desde luego, los más importantes en cuanto a su potencial recaudatorio, están vinculados precisamente con el ámbito inmobiliario en general (caso del IBI, del IIVTNU, del ICIO, de las contribuciones especiales o de muchas de las posibles tasas existentes).

Del mismo modo, en segundo lugar, el acceso al crédito público mediante el endeudamiento local se está viendo cada vez más dificultado, al establecerse más y mayores

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido elaborado en el seno del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación *El procedimiento tributario local: aportaciones para su modernización* (DER2010-16786) del que somos la Investigadora Principal.

controles y limitaciones a su consecución por parte de las Entidades Locales, entre otras razones, debido al alto déficit público en el que nos encontramos y, sobre todo, a las rígidas exigencias comunitarias para ir, precisamente, por la senda inversa a la que resultaría necesaria, al menos de manera complementaria, dada la situación financiera en la que se encuentra nuestro país en su conjunto, como finalmente se está reconociendo por nuestros gobernantes nacionales. Sólo a título ejemplificativo, se han tomado en los últimos años un gran número de medidas para sanear las deudas de las Entidades Locales con sus proveedores<sup>2</sup>, cuyo resultado práctico está resultando muy diverso y variopinto en términos generales.

Además, en tercer lugar, las transferencias estatales incondicionadas (como es el caso de la cesión de impuestos o la participación en tributos estatales), se han reducido considerablemente al haber menos fondos para repartir entre los Entes Locales de nuestro país, por haberse reducido a su vez la recaudación estatal junto a los ingresos autonómicos, por supuesto; todo lo cuál, igualmente, incide desde luego de forma negativa también en las subvenciones disponibles y ayudas en general establecidas, en este caso con finalidades afectadas, eso sí, que de igual manera se reducen y disminuyen por esa falta de ingresos disponibles, además de no haber libertad en cuanto al destino de los fondos obtenidos, lo que siempre es un relativo inconveniente. Y ello, sin contar además, con el mecanismo de retención sobre las transferencias citadas, regulado con diversas finalidades por distintas normas recientes<sup>3</sup>.

#### B) DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DE LAS REFORMAS A ESTUDIAR

Aunque sólo sea a título ilustrativo, casi más como una curiosidad anecdótica que como un dato en sí determinante (a pesar de que en el fondo sí que lo consideramos significativo política e incluso jurídicamente, desde luego, a nivel de técnica legislativa y de respeto democrático a nuestro sistema de producción normativa, por sus variadas implicaciones de mucha índole); se han dictado en los últimos años por razones de extraordinaria y urgente

<sup>2</sup> Pueden citarse desde el Decreto-Ley 5/2009, que instrumentó una operación especial de endeudamiento, junto a una línea de avales del Instituto de Crédito Oficial; pasando por el Decreto-Ley 8/2011, que estableció una línea de crédito para cancelar las deudas con empresas y autónomos, o el Decreto-Ley 4/2012, que ha establecido un mecanismo de pago a proveedores y su financiación, con la correlativa operación de endeudamiento a largo plazo, que se garantiza con las transferencias por participación en los tributos del Estado, además de exigir aprobar un plan de ajuste; hasta el Decreto-Ley 7/2012, que ha creado y regulado el Fondo para financiar los pagos a proveedores, modificado a su vez por el Decreto-Ley 10/2012.

<sup>3</sup> Caso del art. 36 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible (en caso de incumplimiento por las Entidades Locales con la obligación de remitir la información relativa a la liquidación de sus presupuestos a la Administración General del Estado); el art. 12 del Decreto-Ley 8/2011 (consecuencia de las deudas firmes e impagadas en plazo voluntario, contraídas por las Entidades Locales con el Instituto de Crédito Oficial, por la línea de crédito instruida para facilitar liquidez a las empresas y autónomos que tengan créditos con aquéllas); el art. 11 del Decreto-Ley 4/2012 (por la no concertación o el incumplimiento de las obligaciones de pago derivadas de la operación de endeudamiento a largo plazo, prevista para financiar las que han sido abonadas mediante el mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales, por obligaciones derivadas de la contratación de obras, suministros o servicios), y el art. 8 del Decreto-Ley 7/2012 (como garantía de las operaciones de crédito concertadas por las Entidades Locales con el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores), que opera sobre las entregas a cuenta de la participación en tributos del Estado a las Entidades Locales.

necesidad, tal como los describe nuestra Constitución en su concepto y justificación<sup>4</sup>, catorce Decretos-Leyes en 2010, veinte Decretos-Leyes en 2011, veintinueve Decretos-Leyes en 2012 (quedando sin embargo en vigor actualmente veinte, por haberse derogado nueve de ellos), aunque ya en lo que va de 2013 tan “sólo” llevamos dos (y esperemos que siga así, cambiando la dinámica apuntada) si bien es cierto que en escasamente poco más de un mes.

Ello, por supuesto, además de las numerosas reformas normativas que se han venido sucediendo en dicho período a todos los niveles, así como de las múltiples normas legales nuevas que están viendo su luz en iguales fechas; lo que sin duda genera una gran inseguridad jurídica entre todos los ciudadanos, no limitada a los juristas, en cuanto al conocimiento y manejo de la última versión de una normativa determinada que resulte de interés, así como de las sucesivas reformas de la misma normativa, sin haber podido contrastar siquiera su eficacia real por falta de tiempo y aplicación suficiente.

Entre esas diversas reformas normativas, de muy distinta naturaleza y con diferente significado, de una parte, podemos encontrar varias que afectan a la Hacienda local con unos efectos en bastantes casos algo equiparables, incrementar su recaudación, en el ámbito de sus ingresos públicos, fundamentalmente tributarios; pero además, de otro lado, podemos incluir también entre ellas, las sucesivas modificaciones operadas para rebajar el tan “temido” déficit público, así como sobre todo, para permitir cumplir a las Entidades Locales con sus obligaciones de pago fundamentalmente frente a sus proveedores<sup>5</sup>, junto a otras muchas, sólo por citar las más significativas. Pasemos a ver, por tanto, algo más detenidamente las que vamos a estudiar en este trabajo, aquéllas a afectan a los tributos locales.

## **II. LAS MODIFICACIONES EN EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA**

Como acabamos de señalar, este es uno de los tributos, concretamente de los impuestos municipales, que ha sufrido modificaciones normativas en su regulación, bastante específicas y concretas en cuanto a su alcance y supuestos de aplicación, cada una de las cuáles ha sido introducida por un Decreto-Ley diferente; ambas se han producido básicamente desde dos puntos de vista diferentes pero que, en suma, pretenden afianzar su pago o incrementar su recaudación. Por una parte, añadiendo otro nuevo supuesto de deudor tributario dentro de una de las categorías de obligados al pago del tributo existentes, los sustitutos; y de otro lado, en segundo lugar también, al permitir incrementar sus ingresos disminuyendo a voluntad de la Entidad Local respectiva, en su caso, ciertos beneficios aplicables a los ciudadanos, que reducían la carga impositiva local que han de satisfacer en un supuesto concreto.

---

<sup>4</sup> Art. 86.1 de la Constitución española: «*En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I (en el que se encuentra, por cierto, establecido el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de los tributos, art. 31.1), al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general*».

<sup>5</sup> Las cuáles han sido citadas en esencia anteriormente, y a las que no nos vamos a referir expresamente por la temática concreta que aborda este trabajo.



## A) EL NUEVO SUPUESTO DE SUSTITUTO

En relación con este tributo municipal, en primer lugar, se ha incluido un nuevo supuesto de sustituto del contribuyente en este impuesto<sup>6</sup> como hemos comentado, que recordemos hasta ese momento establecía tan sólo la consideración como sujeto pasivo sustituto del contribuyente, por el art. 106.2 TRLHL<sup>7</sup>, para aquella persona física, jurídica o entidad sin personalidad jurídica del art. 35.4 LGT<sup>8</sup>, que adquiriera un terreno de naturaleza urbana o a cuyo favor se constituya o transmita un derecho real de goce limitativo del dominio sobre el mismo<sup>9</sup>, cuando el contribuyente (es decir, el transmitente del terreno o quién constituye o transmite el derecho real, a título oneroso) sea una persona física no residente en España.

Ahora, por la citada reforma, será igualmente sustituta del contribuyente, además del caso anterior, la entidad que adquiere un inmueble en las transmisiones por dación en pago de la vivienda, realizadas por los deudores (contribuyentes en tanto que transmitentes con carácter oneroso) de contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria, cuando estos se encuentren situados en el umbral de exclusión<sup>10</sup>; no pudiendo exigir el sustituto (una entidad financiera normalmente, la que concedió el préstamo o crédito) del contribuyente o deudor hipotecario, el importe de las obligaciones tributarias satisfechas por este impuesto (por tanto, vetando la posibilidad de repercusión).

<sup>6</sup> Operado por el Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

<sup>7</sup> Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales de 2003.

<sup>8</sup> Según el citado precepto de la Ley General Tributaria: «Tendrán la consideración de obligados tributarios, en las Leyes en que así se establezca, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición».

<sup>9</sup> Dado que su hecho imponible consiste en el incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los mismos.

<sup>10</sup> Según el art. 3: «Definición del umbral de exclusión.

1. Se considerarán situados en el umbral de exclusión aquellos deudores de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual, cuando concurren en ellos todas las circunstancias siguientes:

- a) Que todos los miembros de la unidad familiar carezcan de rentas derivadas del trabajo o de actividades económicas. A estos efectos se entenderá por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos con independencia de su edad que residan en la vivienda.
- b) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 60 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.
- c) Que el conjunto de los miembros de la unidad familiar carezca de cualesquiera otros bienes o derechos patrimoniales suficientes con los que hacer frente a la deuda.
- d) Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.
- e) Que se trate de un crédito o préstamo que carezca de otras garantías, reales o personales o, en el caso de existir estas últimas, que en todos los garantes concurren las circunstancias expresadas en las letras b) y c).
- f) En el caso de que existan codeudores que no formen parte de la unidad familiar, deberán estar incluidos en las circunstancias a), b) y c) anteriores».

## B) CAMBIOS EN LA REDUCCIÓN POR MODIFICACIÓN DE LOS VALORES CATASTRALES

Por su parte, también se ha reformado de manera importante la reducción aplicable en este impuesto a los casos en que se modifican los valores catastrales de los inmuebles urbanos como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general<sup>11</sup>; en primer lugar y fundamentalmente, porque la reducción pasa a tener carácter potestativo, frente a la situación anterior en que era de aplicación obligatoria por los Ayuntamientos, lo cuál es muy relevante, desde luego. Además, y como consecuencia de ello, la reducción ya no tiene que aplicarse necesariamente a los cinco primeros años de efectividad de los nuevos valores de los terrenos urbanos, sino que dicho plazo se convierte en máximo, pudiendo aplicarse sólo al primero, o a los dos años siguientes, o a los tres, cuatro o, en fin, cinco años posteriores a la revalorización como tope.

Incluso, también la manera en que se fija dicha reducción ha cambiado, dado que ya no tiene un límite mínimo del 40% y máximo del 60%, aplicándose en todo caso este último cuando no se fijase el tipo concreto por los Ayuntamientos respectivos (dada su obligatoriedad), es decir, aplicando entonces la reducción máxima; ahora, la reducción permitida que puede aplicarse tiene sólo un porcentaje máxima como techo, el 60%, ya no hay un mínimo de reducción si se opta por ello, lo cuál es lógico, manteniéndose además casi en los mismos términos, que los Ayuntamientos podrán fijar una reducción distinta para cada uno de los cinco años posibles, actualmente como período máximo de vigencia de la reducción, para modular su tipo (ahora sin suelo, eso sí).

Sin embargo, en esta última línea, se mantienen también las previsiones limitativas que venían rigiendo respecto a que dicha reducción no será de aplicación a los supuestos en los que, los valores catastrales resultantes del procedimiento de valoración colectiva de carácter general que posibilita su aplicación, sean inferiores a los que había hasta entonces vigentes (es decir, que no haya realmente revalorización sino devaluación de los mismos); así como al prohibir que el valor catastral reducido pueda ser inferior, en ningún caso, al valor catastral del terreno urbano anterior al desarrollo del procedimiento de valoración colectiva general que lo ha incrementado, operando éste como límite. Finalmente, se añade tras la reforma producida, que la regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales de esta reducción se establecerán por cada Ayuntamiento en la correspondiente Ordenanza Fiscal, que habrá de preverla dado su actual carácter potestativo.

Precisamente en relación con esto último, la Disposición Transitoria Vigésima añadida al Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales por la norma que venimos comentando, establece sólo para el presente ejercicio de 2012 que, aquellos municipios que no hayan aprobado la Ordenanza Fiscal correspondiente para el establecimiento de esta reducción potestativa de acuerdo a la reforma, continuarán aplicándola; pero según su versión anterior, eso sí, o lo que es lo mismo, limitada entre los porcentajes mínimo del 40% y máximo del 60% y, según parece también, con carácter obligatorio aún en este ejercicio anual de una u otra

---

<sup>11</sup> En este caso, por el Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, que introduce diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.

form<sup>12</sup>, dado el tiempo del verbo empleado («*continuarán aplicando la reducción establecida en dicho apartado 3 en su redacción anterior al citado real decreto-ley*»).

### **III. LAS MODIFICACIONES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES**

Las modificaciones que se han producido sucesivamente en la regulación de este impuesto, actualmente el más fundamental para la financiación de nuestros municipios, operan en sentidos totalmente contrarios, unas en la órbita del necesario incremento de su recaudación y otras, por el contrario, en el de la posible reducción de sus ingresos (notemos aquí la no obligatoriedad de las medidas); puesto que se han de incluir algunas reformas que deben aplicarse obligatoriamente por todos ellos, temporalmente o no, mientras que otras de las medidas novedosas se mueven más en el plano de la autonomía local, dado su carácter no obligatorio, que habrán de tomarse en su caso a juicio y por decisión expresa de la Corporación Local.

No obstante, en este punto nos centraremos en la reforma de mayor calado de las cuatro que se han producido hasta la fecha, el incremento obligatorio de los tipos impositivos aplicables al impuesto durante los ejercicios 2012 y 2013, dada la relevancia y alcance de la misma en todo el territorio nacional; para referirnos más adelante, en otro apartado de este trabajo, al resto de modificaciones operadas sobre el IBI, dado que su alcance y efectos son bastante más reducidos y, además, en dos de esas tres reformas, dependerá de una decisión de la propia Entidad Local su puesta o no en vigor por su carácter potestativo. Por tanto, pasamos a analizar de momento el incremento de los tipos impositivos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

#### **A) EL INCREMENTO DE LOS TIPOS IMPOSITIVOS EN EL IBI**

Para poder abordar el estudio y análisis de esta reforma, con marcados tintes fiscales o recaudatorios, así como también para entender mejor sus implicaciones; tenemos que partir necesariamente de la situación que teníamos en 2011 en cuanto a la regulación de los tipos de gravamen aplicables en este impuesto, para poder compararla más claramente con la que tenemos en este año y que se prolongará, con matices, en el próximo 2013, puesto que las modificaciones habidas al respecto parten de la situación existente, para operar los cambios producidos sobre la misma, el aumento en general de dichos tipos aplicables en este impuesto.

---

<sup>12</sup> Como decimos, en aquellos casos que no se haya aprobado dicha Ordenanza para el establecimiento de la reducción potestativa, en 2012 se continuará aplicando en su versión anterior; por el contrario, cuando se haya establecido por la Ordenanza fiscal, se aplicará ya la nueva reducción con su vigente régimen jurídico. Luego, salvo que en 2012 se prevea expresamente en dicha norma local su no aplicación por su actualización, o que se dicte una nueva que la excluya; la reducción se aplicará en todo caso, de una u otra forma.

## **i.- La regulación anterior a la reforma**

La fijación de los tipos de gravamen aplicables en el IBI se viene estableciendo en los últimos años diferenciando, en primer lugar, según de qué tipo de bien inmueble se trate, ya sea un bien inmueble urbano, ya un inmueble rústico, o bien un inmueble de características especiales<sup>13</sup>; en segundo lugar, se procede a establecer en general unos topes, que se pretende no puedan ser rebasados ni por encima ni por debajo aunque finalmente esto no siempre va a ser así, complementado con la fijación de un tipo supletorio, coincidente con el mínimo en dos de los tres tipos de bienes inmuebles, que resultará aplicable cuando la Entidad Local no haya ejercido su poder tributario y, por tanto, no haya establecido mediante Ordenanza Fiscal el tipo concreto aplicable; y finalmente, en tercer lugar, se permite que dichos tipos generales puedan verse modificados, bien con diversos incrementos que obedecen a razones determinadas o bien, de otro lado, estableciendo una serie de supuestos específicos, como veremos a continuación.

### *1. Los tipos generales aplicables*

De acuerdo al art. 72 TRLHL, como norma general los tipos de gravamen aplicables a los bienes inmuebles eran el 0,4% como tipo mínimo y supletorio para los inmuebles urbanos, y el 0,3% para los rústicos; siendo el tipo máximo del 1,1% para los bienes urbanos y el 0,9% en los inmuebles rústicos. Por su parte, para los bienes inmuebles de características especiales, el tipo de gravamen aplicable era el 0,6%, que tiene carácter supletorio; aunque la ley permite que puedan establecerse tipos diferenciados aplicables respectivamente a cada grupo de inmuebles de características especiales, que podrán oscilar entre el 0,4% como mínimo y el 1,3% como máximo.

### *2. Posibles incrementos y supuestos especiales*

Sin embargo, como decíamos de una parte, los anteriores tipos generales de los bienes inmuebles urbanos y rústicos, no en el caso de los inmuebles de características especiales, podían verse incrementados en varios puntos porcentuales, incluso llegando a superar los máximos establecidos, por varias causas establecidas en la ley que, en general, pueden concurrir juntas en algunos supuestos o, en otros casos, darse sólo una o varias de ellas:

- primero, que el municipio sea capital de provincia o capital de Comunidad Autónoma: se pueden incrementar en 0,07 o 0,06 puntos porcentuales, según sean urbanos o rústicos.
- segundo, que preste el servicio de transporte público colectivo en superficie: pudiendo aumentarse entonces en 0,07 o 0,05 puntos, respectivamente, los urbanos y los rústicos.

---

<sup>13</sup> Como sabemos, un bien inmueble de características especiales (conocido como BICE) es un conjunto complejo de uso especializado integrado por el suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble; a título de ejemplo se pueden citar los bienes inmuebles destinados a la producción de energía eléctrica y gas, al refino de petróleo, y las centrales nucleares; las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego; las autopistas, carreteras y túneles de peaje, o bien los aeropuertos y puertos comerciales.

- tercero, que el municipio preste más servicios de los que son obligatorios legalmente<sup>14</sup>: en este caso puede incrementarse en 0,06 puntos en ambos casos.
- o finalmente, en cuarto lugar, que en el término municipal, los terrenos rústicos representen más del 80% del total de su superficie: en cuyo caso, sólo para los inmuebles rústicos puede incrementarse en 0,15 puntos porcentuales<sup>15</sup>.

No obstante, de otra parte, la ley también prevé la posibilidad de algunos supuestos especiales; como es el caso, en primer lugar, de los posibles tipos diferenciados (que resultan incrementados, eso sí, aunque dentro de los límites anteriores) y que pueden establecerse en función de los distintos usos asignados en la normativa catastral a los bienes inmuebles urbanos, salvo para el caso de bienes de uso residencial; pudiendo aplicarse como máximo al 10% de los inmuebles que tengan un mayor valor catastral dentro de cada uno de esos usos. Y por otra parte, en segundo lugar, también caben tipos reducidos excepcionalmente, que pueden establecerse cuando se revalorizan de forma general los valores catastrales de los inmuebles de un municipio, aplicables durante un máximo de 6 años a partir de dicha revalorización, y sin que puedan resultar inferiores a ciertos mínimos, que son el 0,1% en los urbanos y el 0,075% para los rústicos.

A modo de resumen, se puede ver el siguiente cuadro<sup>16</sup>.

<b>Tipo; inmuebles 2011</b>	<b>Urbanos;</b>	<b>Rústicos;</b>	<b>BICE';</b>
Excepcionales	0,1%	0,075%	
Mínimo (diferenciados)	0,4%	0,3%	0,4%
Supletorio			0,6%
Máximo (diferenciados)	1,1%	0,9%	1,3%
Posibles incrementos	0,07/0,07/0,06/ -	0,06/0,05/0,06/1,15	

## ii.- Los tipos de gravamen para 2012 y 2013

Sin embargo, para los años 2012 y 2013 la situación cambia<sup>17</sup>, aunque sin haber dado una nueva redacción al precepto de referencia de la Ley de Haciendas locales (probablemente por su aplicación limitada a dos ejercicios, al menos de momento) pues, sobre

<sup>14</sup> De acuerdo al art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, que los fija por tramos básicamente en función del número de habitantes del municipio.

<sup>15</sup> Si nos damos cuenta, en caso de darse todas las circunstancias posibles y que quieran acumularse; el tipo de los inmuebles urbanos podría incrementarse hasta en 0,2 puntos, y el aplicable a los bienes rústicos hasta en 0,32 (aunque aquí es difícil, sobre todo por el cuarto aspecto).

<sup>16</sup> Cuadro de elaboración propia.

<sup>17</sup> De acuerdo a lo establecido en el Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

la base de lo anterior, se incrementan los tipos de gravamen del IBI aplicables a ciertas modalidades de bienes inmuebles; queriendo hacer notar de nuevo que los Ayuntamientos de nuestro país están obligados a aplicar dicho aumento, al no ser potestativo en este caso. Para proceder a la aplicación de dichos incrementos, que son variables, deben darse distintas condiciones o requisitos, algunas de las cuáles resultan evidentes de la propia configuración de los porcentajes posibles de incremento.

### *1. Requisitos de aplicación de la reforma*

En primer lugar, el aumento recae concretamente sobre el tipo de gravamen correspondiente a los bienes inmuebles urbanos, no para los rústicos ni para los bienes inmuebles de características especiales; en concreto, respecto de los inmuebles urbanos ubicados en aquellos municipios que hayan sido objeto de un procedimiento de valoración colectiva de alcance general mediante una ponencia de valores total, aunque con alguna salvedad temporal, como vamos a ver enseguida que, no obstante, realmente sólo va a llevar a excluir un arco temporal de tres años (2005-2007), así como el primer año de aplicación de la subida, el actual 2012, respecto del segundo año<sup>18</sup> lógicamente, dado que la normativa obliga a que, al menos cada diez años, se revisen los valores catastrales<sup>19</sup>; luego si partimos del presente ejercicio, en teoría entrarían todos los municipios menos esos, los revisados precisamente en el período que se produjo un mayor incremento de valor como consecuencia de las revalorizaciones catastrales<sup>20</sup>.

Además, por una parte, se aplica en todo caso a los inmuebles urbanos de uso no residencial, incluidos los gravados con tipos diferenciados; salvo aquellos cuya revalorización haya sido aprobada entre los años 2005-2007. Mientras que por otra parte, respecto de los inmuebles de uso residencial, se incrementa su tipo de gravamen dependiendo de la fecha de su revalorización; así, también se aplicará en todo caso si el nuevo valor del inmueble urbano residencial ha sido aprobado antes del año 2002, mientras que en el supuesto de haberse aprobado en el mismo año 2002 o después, aunque también con la salvedad de los años 2005-2007, sólo se incrementarán los tipos si dichos inmuebles están entre la mitad que tenga un mayor valor catastral del conjunto del municipio<sup>21</sup>.

### *2. Incremento de los tipos y sus límites*

En todos los casos anteriores, es decir, cuando los bienes inmuebles urbanos reúnan los requisitos mencionados; se generará un incremento del tipo de gravamen aplicable en el IBI

---

<sup>18</sup> Es decir, la subida de tipos no tendrá efectos en el período impositivo que se inicie en 2013 para aquellos municipios en que se aprueben nuevos valores catastrales en 2012.

<sup>19</sup> Cosa que, no obstante, no se está cumpliendo en la actualidad, ni tampoco ha sucedido en el pasado, pues las revisiones catastrales no están cumpliendo ese período decenal; ¿qué nos deparará el futuro?; máxime, cuando se ha establecido el procedimiento de regularización catastral que veremos después, ¿se podrá acometer en todas partes?

<sup>20</sup> Sólo de esta forma puede entenderse que no se vean incrementados los tipos aplicables a inmuebles urbanos cuyo valor catastral ha sido revisado en esos tres años, porque las ponencias de valores totales supusieron un aumento mucho mayor que en otros; no hay otra explicación lógica.

<sup>21</sup> Suponemos igualmente que será porque, en los años 2002-2004 y 2008-2011, los nuevos valores catastrales resultantes de las ponencias respectivas subieron algo más de lo habitual, en comparación con ejercicios anteriores; de ahí excluir de la subida a la mitad de ellos con menor valor catastral, entre los de uso residencial, eso sí.

que resulta obligatorio en su aplicación para las Entidades Locales, y que puede producirse en distintos porcentajes según los casos siguientes:

- Cuando la revalorización catastral ha sido aprobada con anterioridad al año 2002, se incrementa un 10% para todos los inmuebles urbanos de cualquier uso; no pudiendo resultar el tipo mínimo y supletorio inferior al 0,5% en 2012, y al 0,6% en 2013.
- Si dicha revalorización ha sido aprobada entre los años 2002-2004, aumenta un 6% para los de uso no residencial y los residenciales situados entre la mitad de inmuebles urbanos con mayor valor catastral; no pudiendo resultar el tipo mínimo y supletorio inferior al 0,5%, en ambos ejercicios, se entiende.
- Finalmente, si ha sido aprobada entre los años 2008-2011, se incrementa el tipo un 4% en iguales supuestos del caso anterior; aquí sin modificar el tipo mínimo y supletorio sobre el que había, que será por tanto el mismo 4% visto.

Además de lo anterior, y ya con carácter general, se fijan unos límites mínimo y máximo a los tipos de gravamen aplicables en el IBI durante ambos ejercicios; en el primer caso por comparación, y en el segundo acudiendo a la normativa vigente previa a esta modificación. De tal manera que, si el tipo aprobado por un municipio para 2012 o para 2013, es inferior al que estaba vigente en el año 2011; en el ejercicio que esto ocurra se aplicará el incremento que acabamos de ver según corresponda, tomando como base para ello el gravamen que estaba vigente en 2011. Y en segundo lugar, el tipo máximo aplicable en ambos años no podrá superar, en ningún caso, el establecido en la normativa de Haciendas locales, es decir, el 1,1%, incrementado en su caso con el porcentaje que proceda, o los varios en su caso, según vimos.

## B) CAMBIOS EN LAS EXENCIONES Y BONIFICACIONES. REMISIÓN

Además de la ya estudiada medida de incremento sobre los tipos de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para los años 2012 y 2013; como hemos dicho se han introducido otras tres reformas en su regulación, que han supuesto sus respectivas modificaciones normativas en los preceptos correspondientes de la Ley de Haciendas Locales, ya sin esa vigencia o aplicabilidad temporal, al menos de momento, una de las cuáles igualmente es de carácter obligatorio para los Ayuntamientos, mientras que las otras dos son ya de carácter potestativo en su aplicación.

En concreto, se trata de la reducción del ámbito en el que opera una de sus exenciones rogadas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en primer lugar, en concreto la relativa a los inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico, por excluir algún supuesto de su cobertura; o también en segundo lugar, ya como medidas potestativas ésta y la siguiente, la posibilidad de reconducir a una bonificación no obligatoria precisamente los supuestos excluidos por ley de esa exención rogada que acabamos de mencionar, así como igualmente, la posibilidad de aplicar también una bonificación potestativa respecto de los bienes de quienes desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que la

justifiquen, también prevista en el IAE como veremos, pero que estudiaremos en un punto más adelante al que nos remitimos.

#### **IV. LAS ADAPTACIONES A LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

Además de las reformas que venimos comentando, y que de una u otra forma tratan de producir, o al menos lo posibilitan, según los casos, un incremento en la recaudación tributaria procedente de algunas figuras impositivas municipales, además de afianzar dichos ingresos en algún otro supuesto, como acabamos de ver; también se han producido otro tipo de modificaciones normativas en dos figuras tributarias locales relevantes<sup>22</sup>, una de ellas igualmente impositiva como en los supuestos anteriores, la otra ya fuera de dicho ámbito, que obedecen sin embargo a razones de otra índole, más propiamente técnicas que fiscales o recaudatorias, puesto que se trata de acompasar la regulación vigente de dichos tributos a ciertas reformas operadas en nuestro país por exigencias del Derecho Europeo, sin lograrlo completamente, no obstante, como vamos a tener ocasión de ver en alguno de esos casos.

##### **A) LAS INCOMPLETAS REFORMAS EN EL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS**

En primer lugar, por esta parte, las modificaciones introducidas en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras a las que vamos a hacer referencia, se deben básicamente a la liberalización del comercio y la prestación de servicios operada en nuestro país a raíz de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, de acuerdo a los dictados de la conocida como Directiva *Bolkestein*<sup>23</sup>; básicamente se ha tratado de adaptar la regulación de esta figura impositiva municipal a las nuevas exigencias surgidas en su ámbito de aplicación, aunque como vamos a ver, la modificación no ha sido completa al no abarcar todos los aspectos que serían deseables de su régimen jurídico, lo que puede plantear sin duda problemas interpretativos e incongruencias injustificadas.

##### **i.- Modificaciones en su régimen sustantivo y aplicativo**

El primer aspecto que se ha retocado de la regulación del ICIO para adaptarlo a dicha liberalización económica es la definición de su hecho imponible, al señalar actualmente el art. 100.1 TRLHL que está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtener la correspondiente

---

<sup>22</sup> Por la Disposición Final Primera del Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, derogado por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; la cuál, curiosamente, vuelve a modificar el texto de los mismos preceptos que aquel había reformado (los tres del ICIO y el de las tasas), pero dando exactamente igual redacción que la establecida por el Decreto-Ley que deroga, como si es que por derogar una norma que había modificado el texto de algunos artículos, estos recuperasen su redacción anterior a dicha modificación (sino, no se entiende).

<sup>23</sup> Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.



licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o (aquí está la novedad) para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, sin añadir en estos supuestos en línea con lo anterior, tanto para el caso que se hayan presentado o por el contrario, en ausencia de las mismas, según proceda<sup>24</sup>; siempre que la expedición de la licencia o (se añade de nuevo) la actividad de control posterior sobre la declaración o comunicación, corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

A continuación, también se retoca el concepto del art. 101.2 TRLHL sobre los posibles sujetos pasivos sustitutos del contribuyente que pueden darse en el ICIO, para el caso en que la construcción, instalación u obra no sea realizada directamente por el contribuyente (el dueño de la obra, es decir, quién la financia); teniendo actualmente dicha condición las personas que realicen las construcciones, instalaciones u obras (se entiende materialmente), o quienes soliciten las correspondientes licencias de obras o urbanísticas, como hasta ahora, además de las personas que presenten las declaraciones responsables o las comunicaciones previas, como añadido novedoso en línea con lo anterior; pudiendo exigir en todos estos supuestos del contribuyente (mediante la repercusión correspondiente, se entiende), el importe de la cuota tributaria que hubieran debido satisfacer en su lugar.

El tercer ámbito donde la regulación del impuesto se ha visto retocada, que entra ya en los aspectos relativos a su aplicación, es el relativo a la práctica de la, en cierta forma controvertida en cuanto a su naturaleza, liquidación provisional del ICIO regulada en el art. 103.1 TRLHL; en este sentido, la ley exige la práctica de una liquidación provisional a cuenta<sup>25</sup>, pero no siempre ligada al devengo del impuesto, dado que aquel acto administrativo debe practicarse en el momento que se produzca cualquiera de las dos situaciones contempladas en la normativa, o lo que es lo mismo, con la primera en llevarse a cabo de ellas:

- al concederse la licencia de obras o (aquí está la novedad) al presentarse la declaración responsable o comunicación previa correspondiente, de ser anterior al inicio de las obras; si bien es cierto que con una naturaleza distinta en estos otros dos casos<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Puede pensarse que esto es superfluo y se sobreentiende; pero dado que por la polémica y discusión suscitada anteriormente sobre la necesidad o no de haber solicitado o aún obtenido la licencia de obras para quedar la conducta sometida a tributación (con la paradoja, en caso contrario, de beneficiar a los incumplidores con tal requisito por librarles también del pago del impuesto), se consideró oportuno incluir la referencia a que se haya obtenido o no ésta para zanjar la cuestión; no nos parece baladí, por tanto, la recomendación de incluir el añadido citado, redactado en términos equivalentes pero adaptados a los correspondientes a este caso, como señalamos en el texto.

<sup>25</sup> La base imponible se determinará en función del presupuesto presentado por los interesados, siempre que hubiera sido visado por el Colegio oficial correspondiente cuando ello constituya un requisito preceptivo, o en función de los índices o módulos que establezca la Ordenanza Fiscal al efecto. Una vez finalizada la construcción, instalación u obra, y teniendo en cuenta su coste real y efectivo, el Ayuntamiento modificará, en su caso, esa base imponible mediante la oportuna comprobación administrativa, practicando la correspondiente liquidación definitiva y exigiendo del sujeto pasivo el pago de la cantidad que corresponda (diferencia) o, en su caso, reintegrándole lo que proceda.

<sup>26</sup> Dado que ambas figuras quedan sometidas, tanto a las actividades de control posterior en general por parte de la Administración estatal, autonómica o local a la que le estén atribuidas por la normativa sectorial aplicable en cada caso, como al procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado en su declaración responsable o comunicación previa que desarrolle el Ayuntamiento para verificar su corrección (art. 5 de la Ley 12 de 2012 ya citada); cosas que consideramos ya habrá debido

- con el inicio de las construcciones, instalaciones u obras de que se trate; es decir, con el devengo del impuesto como vamos a ver.

Por tanto, de una parte, se debe girar la liquidación provisional cuando se conceda la licencia de obras o urbanística preceptiva, que debe preceder por exigencias normativas al inicio de las obras como regla general o, ahora también, cuando se presente la declaración responsable o la comunicación previa exigidas, en el caso de que éstas sean anteriores al inicio de las obras o momento del devengo, como acabamos de ver; luego en estos dos casos, esa liquidación provisional lo será estrictamente de un pago a cuenta del impuesto, y no propiamente de la cuota tributaria del impuesto mismo, que aún no ha nacido, pues no se ha producido todavía su devengo.

Además, por otra parte, también debe liquidarse provisionalmente el impuesto si se devenga con anterioridad por el inicio de la construcción, instalación u obra, aunque todavía no se haya solicitado la licencia de obras preceptiva en su caso, en primer lugar; o habiéndose pedido ésta, aunque todavía no se haya contestado, en segundo lugar; o incluso, si se hubiera denegado la licencia tras su solicitud; o bien, por otra parte y en cuarto lugar, habrá de practicarse igualmente dicha liquidación provisional si se da inicio a las obras sin haberse presentado la declaración responsable o la comunicación previa que fueran necesarias, según los casos; siendo ya en todos estos supuestos una liquidación provisional del propio impuesto estrictamente, aunque sometida a una posterior liquidación definitiva que podría modificarla, puesto que aquél se ha devengado, o lo que es lo mismo, ya ha nacido la obligación tributaria de pago correspondiente.

## **ii.- Asignaturas pendientes en esta adaptación a la liberalización**

Frente a lo anterior, en el capítulo de lo que podríamos denominar el “debe” de esta reforma, es decir, los aspectos no adaptados a la liberalización del comercio y la prestación de los servicios señalada, en primer lugar recordar lo ya indicado más arriba respecto de la propia definición del hecho imponible del impuesto; en la cuál no se ha producido, desde nuestro punto de vista, la adaptación completa que hubiera sido deseable, por la carencia de esa referencia conveniente a que su hecho imponible se produce, en todo caso, tanto si la comunicación previa como la declaración responsable se han presentado como, por el contrario, en ausencia de las mismas; cuando se realiza cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija presentación de cualquiera de ellas, supuesto que nos ocupa, siempre que la actividad de control posterior sobre dicha declaración o comunicación corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

Además, como también acabamos de ver, la práctica de la liquidación provisional del ICIO sigue desvinculada parcialmente de la consumación del devengo del impuesto tal como lo define la norma; sin embargo, la fijación legal de dicho devengo no se ha visto complementada en esa definición legal como vamos a ver, continúa produciéndose en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra en todo caso, sin atender a ninguna

---

realizar en el caso de conceder la licencia de obras, que es de su competencia, tanto sobre las circunstancias de la situación real como respecto de los datos de su solicitud.

otra consideración. Luego, se devenga con ello, aunque no se haya obtenido la licencia de obras, como sigue aclarando expresamente el art. 102.4 TRLHL; pero también, aunque tampoco se hayan presentado la declaración responsable o la comunicación previa preceptivas según los casos, y sin embargo, esta mención ya no se ha incluido expresamente. Parece indudable que debe deducirse esta conclusión de las nuevas situaciones incorporadas a su regulación legal, a pesar de haberse omitido referencia expresa a ello igualmente en la definición de su hecho imponible, como hemos resaltado; pero, desde luego, no hubiera estado de más, también en este caso, reflejarlo clara y expresamente en el texto normativo, para evitar posibles conflictos interpretativos como en el pasado.

Por tanto, en conclusión, el ICIO se devenga con dicho inicio de las obras en general, se haya solicitado y obtenido la licencia con anterioridad o posterioridad a ello; se haya solicitado pero sin haberla obtenido aún, por no haberse respondido a la petición; se haya solicitado y haya sido denegada la licencia, o no se haya incluso solicitado ésta; a lo que ahora hay que añadir, según nuestro criterio, además que el impuesto también se devenga con el inicio de las obras, se haya presentado la declaración responsable o comunicación previa preceptiva o no por el interesado, aunque no se haga ninguna referencia a ello, e incluso una vez presentadas, se hayan desarrollado las actuaciones de control previstas para las Administraciones competentes sectorialmente o no, además de que se hayan llevado a cabo las actividades locales de comprobación respectivas que deben seguir a su presentación o no, por congruencia con lo anterior (esto último importará, en su caso, a efectos de la tasa correspondiente como veremos).

Quedan además otros dos aspectos de la regulación de este impuesto sin adaptar tampoco, como acabamos de ver ocurre con el devengo y en parte con el hecho imponible mismo; es el caso de la deducción potestativa que prevé la normativa local, en primer lugar, y el posible sistema de gestión conjunta y coordinada de este impuesto y de la tasa por licencia de obras o urbanística, en segundo lugar. En el primer caso, señala el art. 103.3 TRLHL que las Ordenanzas Fiscales podrán regular como deducción sobre la cuota íntegra o bonificada del impuesto, el importe satisfecho o que deba satisfacer el sujeto pasivo en concepto de tasa por el otorgamiento de la licencia de obras o urbanística correspondiente a la construcción, instalación u obra de que se trate<sup>27</sup>.

Por tanto, cuando lo que corresponda sea presentar una declaración responsable o una comunicación previa por el interesado, pudiendo exigirse en estos supuestos por el Ayuntamiento una tasa por las actuaciones de control y/o por las de comprobación posteriores a su presentación; dicho importe no podrá deducirse en ningún caso de la cuota del ICIO, puesto que no se hace referencia expresa en la ley a esta posibilidad (sólo se sigue citando la tasa por licencia de obras), al no haberse adaptado tampoco la redacción del precepto citado a los cambios que venimos comentando. Luego, por el criterio de interpretación estricta y prohibición de la analogía para ampliar el ámbito de aplicación de los beneficios fiscales<sup>28</sup>; las

---

<sup>27</sup> Remitiendo para la regulación de los demás aspectos sustantivos y formales de la deducción a dicha Ordenanza Fiscal.

<sup>28</sup> Según el art. 14 LGT no se admite la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito de las exenciones, beneficios e incentivos fiscales, además del propio del hecho imponible.

Ordenanzas podrán establecer como deducción del impuesto el importe pagado por la tasa de obras, pero en ningún caso, el satisfecho por las actuaciones administrativas de control sobre la declaración responsable o la comunicación previa (cuando curiosamente, estas parecen ser las situaciones que se quieren potenciar o afianzar precisamente con las reformas habidas al respecto<sup>29</sup>).

El otro tema que permanece sin retoques legislativos, es el que hace referencia a la posibilidad de que los Ayuntamientos establezcan en sus respectivas Ordenanzas Fiscales, sistemas de gestión conjunta y coordinada del impuesto y de la tasa correspondiente al otorgamiento de la licencia de obras o urbanística; por lo tanto, no cabe plantearse la posible aplicación conjunta o aplicación coordinada (por actualizar el término gestión a la nueva Ley General Tributaria) del ICIO y de las tasas que puedan derivar del desarrollo de actuaciones administrativas de control y de comprobación sobre las declaraciones responsables o comunicaciones previas que presenten los sujetos al respecto, puesto que la ley ha dejado fuera del texto del art. 103.5 TRLHL esta otra posibilidad, probablemente también por olvido o cierta improvisación dada la rapidez buscada, no reparada tampoco en la Ley 12 de 2012, puesto que no se acierta aquí tampoco a vislumbrar los motivos sustantivos de esa falta de adaptación a la nueva situación, si es que existen, que en caso contrario podría resultar bastante beneficiosa tanto para la Entidad Local<sup>30</sup> como para los interesados, de optar por esa posibilidad hoy no aceptada.

#### B) RETOQUES SOBRE DOS SUPUESTOS DE TASAS LOCALES

Por su parte, las escasas modificaciones habidas en el ámbito de las tasas locales se mueven en dos frentes totalmente diferentes; uno que incluimos aquí por su justificación, dado que obedece a la misma razón que el supuesto anterior de reformas operadas en el ICIO que acabamos de ver; y el otro, que abordaremos más adelante en este trabajo puesto que tiene una significación algo menor y, sobre todo, porque se refiere a otros aspectos muy diferentes de esta figura tributaria, en concreto la documentación requerida por la normativa para poder elaborar, tramitar y finalmente aprobar el proyecto de una nueva tasa local (y quizá igualmente las modificaciones en su importe) a través de la exigencia de un Informe técnico-económico que fundamente su cuantía.

Volviendo por tanto al primer aspecto citado, las modificaciones que ahora vamos a analizar parecen derivar también claramente de la liberalización del comercio y de la

---

<sup>29</sup> Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 12 de 2012 citada, sólo por extraer una referencia breve al respecto de todo su argumentario, «*es necesario hacer un mayor esfuerzo en la remoción de los obstáculos administrativos que existen en la actualidad para ejercer determinadas actividades, estableciendo las bases e instando a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a una adaptación de su normativa que redunde en un beneficio real para las PYMES en el inicio y ejercicio de la actividad*» (el marcado en nuestro). ¿Por qué han perdido entonces esta oportunidad?

<sup>30</sup> Se conocería de primera mano la situación real subyacente a esa declaración o comunicación del sujeto, así como su transcripción correcta y adecuada en el texto del documento presentado al Ayuntamiento; luego de cara a la comprobación ya del ICIO, se habría podido adelantar mucho.

prestación de servicios que impone la Directiva *Bolkestein*<sup>31</sup> en el ámbito de la Unión Europea a todos los Estados miembros; aunque como vamos a tener ocasión de comprobar enseguida, es bastante exigua en cuanto a su alcance y supuestos afectados, dado que se limita a retocar la redacción definitiva de dos de los muchos supuestos que, a título ejemplificativo, recoge el art. 20.4 TRLHL, sin entrar en otras consideraciones que quizá debieran plantearse igualmente, ni alcanzar tampoco a ningún otro aspecto de su regulación.

El precepto citado, en su primer párrafo, define el hecho imponible de las tasas locales partiendo de los supuestos en que es posible establecerlas, para concretar a continuación, aquellos casos en los que la única opción de gravamen ha de ser una tasa, frente al precio público como alternativa; al señalar que, en todo caso, tendrán la consideración de tasas locales determinadas prestaciones patrimoniales<sup>32</sup> por el uso de bienes de dominio público, prestación de servicios públicos o realización de actividades administrativas con ciertas características y requisitos (que básicamente implican obligatoriedad o coactividad).

El siguiente apartado intenta precisar cuándo se dará una de esas circunstancias requeridas, en concreto, cuándo se entiende que el servicio público o la actividad administrativa afecta o se refiere al sujeto pasivo, para que se considere tasa la prestación patrimonial exigida; y a continuación, los dos siguientes párrafos contienen sendas enumeraciones bastante largas, a título ejemplificativo en ambos casos, de supuestos en que las Entidades Locales pueden establecer tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local (letras desde la a) hasta la u) del art. 20.3 TRLHL) y por prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local (letras de la a) hasta la z) del art. 20.4 TRLHL), dentro de la definición general anterior.

Pues bien, en este último precepto, se retoca la descripción legal de dos de los ejemplos de posibles hechos imponibles de tasas por prestación de servicios públicos o actividades administrativas; en concreto, los contenidos en la letra h) y en la letra i) del mismo, siguiendo igual línea que la que ha marcado las modificaciones del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras que acabamos de ver. El primero de los casos citados se define ahora como aquel supuesto en que puede exigirse una tasa por el otorgamiento de la licencia urbanística exigida por la legislación del suelo y ordenación urbana, añadiéndose, o por la realización de actividades administrativas de control, se entiende sobre declaraciones responsables o comunicaciones previas de los interesados; y el segundo parte del otorgamiento de la licencia de apertura de establecimiento, además de la realización de las actividades administrativas de control correspondientes, como novedad en el mismo sentido anterior, en

---

<sup>31</sup> Introducidas en este caso por la Disposición Final Primera del Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que como ya hemos dicho, ha sido derogado por la Ley 12 de 2012 que las reitera literalmente.

<sup>32</sup> En concreto, las que se establezcan por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local; o por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de Derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de estas dos circunstancias: que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados (por venir impuesta por disposiciones legales o reglamentarias, o tratarse de bienes, servicios o actividades imprescindibles para la vida privada o social del solicitante), o que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva en favor del sector público conforme a la normativa vigente.

ambos casos cuando la exigencia de la licencia se sustituye por la presentación de una declaración responsable o comunicación previa.

Desde luego, entendemos que cabe suponer adaptables los demás supuestos definitorios de hechos imponibles de posibles tasas locales que, entrando en el concepto general de éstas que establece la ley, sin embargo no aparezcan citadas como ejemplos de las mismas en el precepto de referencia; puesto que ambos listados no son limitativos sino meramente ejemplificativos como hemos señalado. Luego, cualquier tasa local que partiera de una licencia o autorización preceptiva y anterior al inicio de la actividad, situación o conducta de que se trate que, por exigencia de dicha liberalización del comercio y los servicios, se vea sustituida por alguna de estas dos nuevas figuras, declaración responsable y comunicación previa<sup>33</sup>; deberá verse igualmente adaptada al contexto normativo actual, aunque no aparezca reflejada en la regulación legal ni, por tanto, haya podido ser modificada en este caso.

## **V. OTRAS MODIFICACIONES TRIBUTARIAS O CON INCIDENCIA A NIVEL LOCAL**

Además de todo lo anterior, también se puede hacer una brevísima referencia a otros aspectos puntuales, de menor alcance o relevancia, o que tendrían tan sólo una incidencia indirecta a nivel tributario local; sobre los que simplemente vamos a dejar constancia de la modificación producida, agrupándolos en función de la categoría tributaria a la cuál afectan o sobre la que pueden incidir, para facilitar su conocimiento y ubicación estructural dentro del sistema de financiación local. Como vamos a ver a continuación, son reformas de distinta naturaleza y entidad, pero que, en cualquier caso, nos ha parecido que no debíamos de pasar por alto en este trabajo dada su finalidad primordial, ponernos al día de la situación vigente en el momento actual relativa a los tributos locales; si bien es cierto que, como decimos, en el momento presente, pues las noticias parecen atisbar nuevos cambios más o menos próximos, al menos durante el desarrollo de este ejercicio presupuestario, en cuyo inicio nos encontramos.

### **A) EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES**

Llegados a este punto, para completar las referencias a la nueva regulación del impuesto, vamos a referirnos a varios aspectos relativos al retoque técnico operado sobre uno de los supuestos de no sujeción del impuesto, a la prórroga por dos años más del plazo para

---

<sup>33</sup> Lo que esperamos resulte más clarificador que con la situación de cierta confusión generada, al haberse incluido en el Decreto-Ley y reproducido en la citada Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, un Anexo con las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de dicha Ley, es decir, excluidas de licencia o autorización previa; el cuál podrá ser modificado, al igual que el umbral de superficie de 300 m<sup>2</sup>, por el Gobierno a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, debiendo revisarlos al año de su entrada en vigor (es decir, otro año tras la derogación del Decreto-Ley por la Ley), el “día de los inocentes” de 2013 (Disposiciones Finales Octava y Novena de la Ley). Además, las CCAA podrán, en el ámbito de sus competencias, ampliar dicho umbral, el catálogo de actividades comerciales y de servicios, así como determinar otros supuestos de inexistencia de licencias (Disposición Final Décima).

que la Dirección General del Catastro continúe determinan su base liquidable, y a la concesión de un plazo para que los municipios afectados por los coeficientes de actualización aplicables sobre los valores catastrales actualizados por las Leyes de Presupuestos, puedan el primer año de vigencia de los mismos adaptar el tipo de gravamen del IBI a dicha modificación; además de repasar otros aspectos relativos a la reducción del ámbito aplicativo de una de sus exenciones, junto a la creación de dos nuevas bonificaciones potestativas en el impuesto, una de ellas vinculada precisamente a los supuestos excluidos de la exención reducida en su aplicación.

### **i.- Mejora técnica, prórroga y ampliación de plazo**

En primer lugar, como una mejora técnica según se anuncia en cuanto a la redacción de uno de los supuestos de no sujeción al impuesto; se retoca muy levemente la redacción del art. 61.5,a) TRLHL<sup>34</sup> que, tras definir el hecho imponible del impuesto, establece como bienes inmuebles no sujetos al IBI las carreteras, los caminos, las demás vías terrestres y los bienes del dominio público marítimo-terrestre e hidráulico, siempre que sean de aprovechamiento público y gratuito, añadiendo ahora para los usuarios. Realmente parece que se sobreentendía claramente que ese aprovechamiento público y gratuito sólo puede correr a cargo de sus usuarios, que son los que utilizan o hacen uso del bien, como ahora se explicita; por lo que creemos que verdaderamente no hay ninguna modificación real a efectos prácticos, sino simplemente un retoque técnico-estético.

Por su parte, también se ha prorrogado por dos años más (hasta el 31 de diciembre de 2014) el plazo para que la Dirección General del Catastro continúe realizando la determinación de la base liquidable del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, atribuida no obstante en principio a los Ayuntamientos por el art. 77.3 del TRLHL; salvo que ellos mismos comuniquen a la citada Dirección General que ejercerán dicha competencia con anterioridad a esa fecha por decisión propia, y ello, mediante la modificación del texto de la Disposición Transitoria Duodécima de la referida Ley de Haciendas Locales<sup>35</sup> en cuanto al año establecido.

Además, en aquellos municipios pertenecientes a los grupos que, en función de su dinámica inmobiliaria determinada de acuerdo con su clasificación reglamentaria, se hayan fijado coeficientes de actualización aplicables sobre los valores catastrales actualizados a través de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado<sup>36</sup>; el plazo para aprobar y

<sup>34</sup> Por el art. 14.Dos de la 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. En éste y en el resto de supuestos que vamos a citar de modificaciones operadas por esta Ley, aunque con efectos exclusivos para 2013; los Ayuntamientos que decidan aplicar dichas medidas sobre sus tributos locales, deberán aprobar y publicar las nuevas Ordenanzas Fiscales en el Boletín Oficial correspondiente antes del 1 de abril de 2013 (según la nueva Disposición Transitoria Vigésimoprimera incluida en el TRLHL).

<sup>35</sup> A cargo de la Disposición Derogatoria Decimoquinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el presente ejercicio 2013.

<sup>36</sup> De acuerdo al art. 32 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario: «*Actualización de valores catastrales: 1. Las leyes de presupuestos generales del Estado podrán actualizar los valores catastrales por aplicación de coeficientes, que podrán ser diferentes para cada clase de inmuebles.*

*2. Asimismo, las leyes de presupuestos generales del Estado podrán fijar coeficientes de actualización por grupos de municipios, que se determinarán en función de su dinámica inmobiliaria, de acuerdo con la clasificación de*

publicar el tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a través de la correspondiente Ordenanza Fiscal, se amplía hasta el 1 de marzo del ejercicio en que se aplique el correspondiente coeficiente<sup>37</sup>. Por tanto, no perderán la oportunidad de modular dicho tipo de gravamen para adecuarlo a la nueva situación, tampoco en el primer ejercicio inmediato posterior al que se haya llevado a cabo dicha actualización de los valores catastrales a través de coeficientes puesto que, podríamos decir, se les da un plazo extra de dos meses y un día para ello; de no ser así, deberían haberlo aprobado y publicado antes del 1 de enero del mismo, lo cuál es imposible.

## **ii.- Limitación de exención y nuevas bonificaciones**

Como ya habíamos adelantado, se han producido también otras reformas en este impuesto<sup>38</sup>, además del incremento de sus tipos de gravamen para 2012 y 2013 y las que acabamos de referir, a las cuáles nos vamos a referir ahora. Como medida de aplicación obligatoria, en primer lugar, se ha excluido de la exención prevista en el art. 62.2,b) TRLHL respecto de los inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Español, a aquellos bienes en los que se lleven a cabo ciertas explotaciones económicas; tratando con ello de evitar que se aprovechen de esta exención quienes utilizan precisamente dichos inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico para desarrollar actividades económicas que, evidentemente, ya carecen de interés general, que es lo que se pretende proteger con esta exención, además de perseguir ánimo de lucro.

Para ello, se añade un último párrafo en el texto del citado apartado del art. 62 TRLHL, que establece una excepción a la exención que contiene respecto de los bienes declarados mediante Real Decreto expresa e individualizadamente monumento o jardín histórico de interés cultural, e inscritos en el registro general previsto en el art. 12 de la Ley que regula dicho Patrimonio Histórico Español<sup>39</sup>; según el mismo, no estarán exentos dichos bienes inmuebles, cuando estén afectos a explotaciones económicas, salvo que:

- entren en alguno de los supuestos de exención previstos en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, por carecer en estos casos de ese ánimo de lucro.
- la sujeción al impuesto a título de contribuyente recaiga sobre el Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, o sobre los Organismos Autónomos del Estado o Entidades de Derecho público de análogo carácter de las

---

*éstos que se establezca reglamentariamente. Estos coeficientes se aplicarán sobre los valores catastrales actualizados conforme al apartado 1º.*

<sup>37</sup> Por la nueva Disposición Adicional Decimotercera del TRLHL, introducida por el art. 14.Seis de la Ley 16 de 2012 ya citada.

<sup>38</sup> Operadas por la Ley 16 de 2012 ya citada, en este caso por su art. 14.Tres y Cuatro.

<sup>39</sup> Excluidos los bienes urbanos de cualquier clase ubicados dentro del perímetro delimitativo de esas zonas arqueológicas y sitios y conjuntos históricos, globalmente integrados en ellos, salvo cuando se trate de bienes que reúnan las siguientes condiciones: en zonas arqueológicas, los incluidos como objeto de especial protección en el instrumento de planeamiento urbanístico previsto en el art. 20 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; y en sitios o conjuntos históricos, los que cuenten con una antigüedad igual o superior a cincuenta años, y estén incluidos en el catálogo previsto en el Reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio), como objeto de protección integral según el art. 21 de la citada Ley 16 de 1985.



Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, pues perseguirán fines de interés general dada su naturaleza pública.

No obstante, según se argumenta en la Exposición de Motivos legal, para aumentar la autonomía local se crea paralelamente una bonificación potestativa en su aplicación por las Corporaciones Locales, que si lo ven conveniente pueden continuar beneficiando fiscalmente a dichos bienes inmuebles, al haberse incluido en el art. 74 TRLHL dos nuevos apartados; en este caso, se añade el apartado 2 ter, según el cuál los Ayuntamientos podrán regular una bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, precisamente a favor de aquellos bienes integrantes del Patrimonio Histórico que resulten excluidos de la exención vista que establece el art. 62.2,b) TRLHL, mediante su regulación a través de la correspondiente Ordenanza Fiscal del impuesto.

Igual justificación se alega, por otra parte, para hacer extensiva al Impuesto sobre Bienes Inmuebles la bonificación potestativa y rogada que ya se venía aplicando en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, relativa al desarrollo de actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración; con ello, se dice, se potencia también la autonomía local para estimular actividades de especial interés o utilidad para el municipio. En concreto, lo que se ha introducido también en este caso, es un nuevo apartado 2 quáter en el art. 74 TRLHL<sup>40</sup> según el cuál los Ayuntamientos, mediante Ordenanza Fiscal, podrán regular una bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra del impuesto, a favor de los inmuebles en los que se desarrollen las citadas actividades económicas así reconocidas por la Entidad Local; correspondiendo la declaración respectiva al Pleno de la Corporación, que la acordará mediante el voto favorable de la mayoría simple de sus miembros, a solicitud del sujeto pasivo.

#### B) EN EL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

En primer lugar, al igual que acabamos de ver en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, también se introduce en la normativa de este otro impuesto municipal obligatorio la misma bonificación potestativa rogada, cuya regulación ya se incluía en el ICIO; al señalarse en la nueva letra e) del art. 88.2 TRLHL<sup>41</sup> que se aplicará una bonificación de hasta el 95% de la cuota correspondiente, cuando las Ordenanzas Fiscales del IAE así lo establezcan, para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal, y que desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración.

Dicha declaración de especial interés o utilidad municipal corresponderá al Pleno de la Corporación municipal, y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por el voto favorable de la mayoría simple de sus miembros. El importe resultante de esta bonificación se restará, en su caso, de la cuota tributaria del impuesto, una vez hayan sido aplicadas sucesivamente y por el mismo orden en el que se recogen, aquellas otras bonificaciones contenidas en el

<sup>40</sup> Por el art. 14.Cuatro de la referida Ley 16 de 2012.

<sup>41</sup> Introducida por el art. 14.Cinco de la Ley 16 de 2012.

apartado anterior de este precepto y en los párrafos precedentes de este segundo apartado que pudieran ser aplicables, según los casos.

Por otra parte, en segundo lugar, se realiza también una aclaración en relación con la forma de aplicar la reducción fijada para aquellos establecimientos que permanezcan abiertos durante un período inferior al año en su correspondiente rúbrica de las Tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas; señalando que dicha reducción también será de aplicación a la cuota de superficie del impuesto, y estableciéndose además la incompatibilidad entre la aplicación de dicha reducción y la presentación de la baja por cese de actividad, a través de la modificación del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las mencionadas Tarifas y la Instrucción del IAE<sup>42</sup>.

### C) EN LAS TASAS LOCALES

Además de lo ya señalado con anterioridad, como mejora técnica de su regulación, o al menos así se apunta en la Exposición de Motivos legal<sup>43</sup>, aunque vamos a ver que realmente va más allá de esto por las excepciones que incluye; se añade al art. 25 TRLHL que el Informe técnico-económico exigido para el establecimiento de tasas<sup>44</sup> por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, y que ha de poner de manifiesto el valor de mercado de dicho uso o la previsible cobertura del coste de los servicios; habrá de incorporarse al expediente correspondiente para la adopción de dichos acuerdos, y aquí está la novedad, salvo cuando estas decisiones estén motivadas por revalorizaciones o actualizaciones de carácter general<sup>45</sup>, o en los supuestos de disminución del importe de las tasas (luego la exigencia de dicho Informe opera también en caso de modificación de su cuantía, no sólo por su creación), excluidos los casos de reducción sustancial del coste de los servicios que las generan, supuestos ambos en los que no resultará preciso acompañar el mencionado Informe técnico-económico.

A continuación, se aclara ahora también que la reducción del coste del servicio se considerará sustancial, cuando se prevea que dicha disminución va a ser superior al 15% del coste del servicio previsto en el estudio técnico-económico que ha de preceder a ese acuerdo de establecimiento o de modificación sustancial; sobre todo en este caso, evidentemente como hemos dicho, pues no deja de resultar curioso que en este lugar ya sí se haga referencia también a la modificación y no sólo al establecimiento de nuevas tasas para financiar los nuevos servicios, dado que al crearlas es menos probable que podamos hablar de una reducción, sustancial o no, de su importe, puesto que será más difícil que haya punto de comparación con el coste anterior del servicio, si la tasa todavía no existía (normalmente el servicio será nuevo, y si no lo era, tampoco podemos decir que disminuya o se incremente la

<sup>42</sup> Operada en este caso por el art. 15, de nuevo, de la Ley 16 de 2012.

<sup>43</sup> Nos referimos una vez más a la Ley 16 de 2012, concretamente a su art. 14.Uno.

<sup>44</sup> Aunque ahora más claramente todavía habremos de entender, también, para la modificación del importe de las tasas, en su caso; como va a resultar con toda evidencia de la argumentación desarrollada en el texto. No hubiera estado de más aprovechar este retoque calificado como mejora técnica, para hacerlo de manera más completa e incluir la referencia en el precepto también a esto último, y no sólo a su establecimiento.

<sup>45</sup> Caso habitual de las actualizaciones anuales de acuerdo al incremento IPC.

tasa, dado que aún no se había establecido). En estos casos, prosigue finalmente, para justificar la falta de dicho Informe, el órgano gestor del gasto deberá dejar constancia de ello en una declaración expresa que recoja el carácter no sustancial de la reducción, que habrá de incorporarse al expediente tramitado para la adopción del acuerdo de modificación de la tasa.

#### D) EN LAS NOTIFICACIONES DE LOS TRIBUTOS PERIÓDICOS

Dejando ya de lado los tributos específicos a nivel local, también se han incluido algunas otras modificaciones con una clara y directa incidencia sobre varias de dichas figuras tributarias; como es la que de nuevo se tilda como mejora técnica, y que afecta a las notificaciones de los tributos de cobro periódico por recibo, mediante la inclusión de una nueva Disposición Adicional Decimocuarta en la Ley de Haciendas Locales<sup>46</sup>, y que como vamos a ver a continuación, va más allá de un simple retoque para mejorar la redacción legal. Como decimos, se trata no propiamente de modificar un precepto en vigor para redactarlo con más calidad legislativa; sino que se añade uno nuevo a modo de Disposición Adicional, que además sin duda alguna, produce modificaciones de relevancia en cuanto a las exigencias de las notificaciones individuales en el ámbito de los tributos locales periódicos, precisamente para reducir los casos en que éstas resultan ineludibles legalmente frente a la otra posibilidad de la notificación colectiva mediante edictos.

Según esta novedosa Disposición, a partir del 1 de enero de 2013, cuando se produzcan modificaciones de carácter general a través de las correspondientes Ordenanzas Fiscales (nótese, no mediante norma legal de alcance general), que afecten a los elementos integrantes de los tributos de cobro periódico por recibo; no será necesaria la notificación individual de las liquidaciones tributarias resultantes, salvo que dicha modificación produzca como consecuencia el aumento de la base imponible del tributo respecto de la que resultaría de los datos contenidos en las declaraciones tributarias de los sujetos, en cuyo caso, deberá notificarse individualmente al contribuyente dicha liquidación con la expresión concreta de los hechos y elementos adicionales que lo motiven, salvo la excepción tradicional de que dicha modificación provenga de revalorizaciones de carácter general autorizadas por las Leyes<sup>47</sup>.

Por tanto, en estos casos, tanto si las modificaciones en el régimen jurídico de dichos tributos periódicos proceden directamente de la ley, como propiamente de las Ordenanzas Fiscales correspondientes en su ámbito permitido; no será precisa la notificación individual, salvo que se produzca un aumento de la base tributaria sobre la declarada, que además no obedezca a revalorizaciones legales de carácter general. Desde luego, muy libremente podrá considerarse que esta nueva situación mejora la anterior, al menos desde el punto de vista de los Ayuntamientos por lo que supone de mayor simplificación en el siempre complejo y dificultoso campo de las notificaciones tributarias; pero de ahí, a considerarlo simplemente como una mejora técnica, parece que dista mucho de la verdadera realidad práctica.

---

<sup>46</sup> A través del art. 14.Siete de la tan citada Ley 16 de 2012.

<sup>47</sup> De acuerdo a lo que establece la Ley General Tributaria en su art. 102.3.

Puesto que actualmente, salvo la reiterada excepción citada de aumento de bases imponible no legales, por decirlo de alguna manera de forma breve; sólo es exigible la notificación individual, cuando cambien esos elementos estructurales de los tributos por actuaciones administrativas concretas de comprobación o investigación, se entiende, llevadas a cabo por los órganos de inspección fundamentalmente de la Entidad Local, pero no en otro caso. Por tanto, la mejora para las garantías de los obligados tributarios, seguro que es bastante menor, si la hay, que para las Administraciones tributarias locales, que se comprende fácilmente.

#### E) UNA MEDIA CON INCIDENCIA INDIRECTA: EL NUEVO PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN CATASTRAL

Por último, no queremos dejar pasar la oportunidad de referirnos muy brevemente a otra novedad que, si bien es cierto que directamente no modifica, retoca ni mejora técnicamente la normativa tributaria local; sí va a producir, sin embargo, a medio y largo plazo, una incidencia recaudatoria esperemos que positiva (aunque está por ver cuánto<sup>48</sup>) así como, igualmente, una novedosa situación a abordar de gran complejidad procedimental, en cuanto a la apertura y tramitación de procedimientos aplicativos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles<sup>49</sup> respecto de los ejercicios no prescritos, por supuesto, en los que afloren nuevos bienes inmuebles o sus alteraciones físicas con incidencia liquidatoria. Evidentemente, nos referimos al nuevo procedimiento de regularización catastral, surgido a raíz de las modificaciones operadas sobre el texto de la Ley del Catastro Inmobiliario<sup>50</sup>, y con entrada en vigor también a partir del 1 de enero de este año 2013.

El procedimiento de regularización catastral afecta a los bienes inmuebles urbanos y a las construcciones llevadas a cabo en suelo rústico, así como a las alteraciones de sus características, que no hayan sido objeto de declaración hasta ese momento; al ser los dos ámbitos en que se han detectado las omisiones más relevantes desde el punto de vista cuantitativo y tributario. Este procedimiento se inicia de oficio, en los supuestos de incumplimiento con la obligación de declarar de forma completa y correcta las circunstancias

<sup>48</sup> Sobre todo a la vista de los resultados de la tan cacareada declaración tributaria especial o, como se conoce más habitualmente, amnistía fiscal.

<sup>49</sup> Y habrá que ver si solamente con incidencia sobre el IBI, pues no es el único tributo local, ni mucho menos, que está vinculado a los bienes inmuebles y sus valores catastrales.

<sup>50</sup> Ahora por el art. 16 de la Ley 16 de 2012 tantas veces citadas; que además de ello, introduce la posibilidad de una tramitación abreviada del procedimiento de inspección catastral, en línea con lo dispuesto en la Ley General Tributaria, que permite prescindir del trámite de audiencia previo a la propuesta de resolución cuando se suscriban actas con acuerdo o, cuando en las normas reguladoras del procedimiento, esté previsto un trámite de alegaciones posterior a dicha propuesta; se dota de una mayor flexibilidad a la actualización de los valores catastrales por medio de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado; introduce como decimos el citado procedimiento, previendo que, a partir de la aplicación del citado procedimiento de regularización catastral, pueda determinarse un nuevo valor catastral para los bienes inmuebles que cuenten con construcciones en suelo de naturaleza rústica que sean indispensables para el desarrollo de las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, sin necesidad de que se realice un procedimiento de valoración colectiva de carácter general en el municipio, y finalmente, ampliando hasta el 1 de marzo de 2013 el plazo para que los Ayuntamientos comuniquen a la Dirección General del Catastro la solicitud de aplicación, para el ejercicio 2014, de los coeficientes previstos en el art. 32.2 TRLCI, en línea con lo ya señalado en el texto con anterioridad respecto a la misma ampliación del plazo para la aprobación y publicación del tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en esos casos.

determinantes de un alta o modificación en el Catastro, con el fin de garantizar la adecuada concordancia de la descripción catastral de los bienes inmuebles con la realidad inmobiliaria.

Mediante una Resolución de la Dirección General del Catastro se determinará la programación de los municipios y el período durante el cuál se aplicará en cada uno de ellos el nuevo procedimiento de regularización, que deberá publicarse en el BOE con anterioridad al 31 de diciembre de 2016<sup>51</sup>; no obstante, el plazo previsto en dicha Resolución podrá ser ampliado por decisión motivada del mismo órgano, que igualmente habrá de ser publicada en el BOE. Una vez publicada, y durante el período al que se refiera, las declaraciones presentadas fuera del plazo previsto por la normativa no serán objeto de tramitación conforme al procedimiento de incorporación a través de declaraciones, regulado en el art. 13 TRLCI (es decir, se tendrán por no presentadas pero...); sin perjuicio de que la información que contengan y los documentos que las acompañen, se entiendan aportados en cumplimiento del deber de colaboración previsto en los arts. 36 TRLCI y 93 LGT<sup>52</sup>, y sean tenidos en cuenta a efectos del procedimiento de regularización que se esté desarrollando.

En cuanto a la tramitación del procedimiento de regularización, en primer lugar, se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente, comunicándose a los interesados y concediéndoles un plazo de 15 días para que formulen las alegaciones que estimen convenientes; a estos efectos, las actuaciones podrán entenderse con los titulares de los derechos previstos en el art. 9 TRLCI o titulares catastrales<sup>53</sup>. Se incluye igualmente la posibilidad de una tramitación del procedimiento abreviada<sup>54</sup>, en aquellos casos que se cuente con información suficiente y no existan terceros interesados o afectados por él; dicha tramitación abreviada implica que el procedimiento de regularización catastral podrá iniciarse directamente con la notificación de la propuesta de regularización, junto con la liquidación de la tasa de regularización catastral de 60 euros creada al efecto, incluyendo una mención expresa al precepto de referencia y a los recursos que procedan frente a la resolución definitiva.

El expediente se pondrá de manifiesto a los interesados durante un plazo de 15 días, para que puedan presentar aquellas alegaciones que estimen oportunas, contados a partir de la fecha de la notificación; cuando transcurrido dicho plazo los interesados no hayan formulado alegación alguna, la propuesta de regularización se convertirá en definitiva, procediéndose al cierre y archivo del expediente, y entendiéndose además dictado y notificado el correspondiente acuerdo de alteración catastral contenido en la propuesta de

---

<sup>51</sup> Nótese que, curiosamente, es el último año del período cuatrienal previsto; lo que implica la posibilidad de que, hasta el final, no se haga pública dicha programación, pero no su ejecución, claro, que habrá debido llevarse a cabo antes de esa fecha.

<sup>52</sup> Por ello se aclara que, las actuaciones objeto de regularización, quedarán excluidas de su tramitación a través de fórmulas de colaboración.

<sup>53</sup> Es decir, las personas naturales y jurídicas dadas de alta en el Catastro Inmobiliario que ostentan la titularidad del derecho de propiedad plena o menos plena, de una concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a que se halle afecto, o de los derechos reales de superficie o de usufructo, bien sea sobre la totalidad de los inmuebles o bien sobre una parte de dichos bienes, aun cuando no se trate de los obligados a realizar la declaración.

<sup>54</sup> Curiosamente, en estos casos sí se dice expresamente que la tramitación se basa en el deber de colaboración con la Administración catastral por parte de los interesados.

regularización, desde el día siguiente al de finalización del mencionado plazo. La notificación a los interesados se practicará de acuerdo con la Ley General Tributaria; siendo el plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa de seis meses, contados a partir de que se notifique a los interesados el acuerdo de iniciación o la propuesta de regularización, según se trate de la tramitación ordinaria o abreviada, respectivamente. El vencimiento del plazo máximo de resolución determinará la caducidad del expediente, así como el archivo de todas las actuaciones. Finalmente, en todo aquello que no ha sido regulado expresamente, se aplicará básicamente la Ley General Tributaria.

## **VI. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES**

No nos gustaría dejar de aportar algunas reflexiones finales al hilo de todo lo tratado anteriormente, puesto que más allá de los cambios concretos regulatorios derivados de las reformas analizadas, subyace un trasfondo claro y evidente común a todas ellas; sin olvidar la idea central de la que partíamos en su comienzo, la crisis actual llega a todos los niveles de gobierno, incluido el gobierno local, por supuesto. Ante dicha evidencia, la realidad muestra que sólo con medidas restrictivas de gasto público no se soluciona el problema, no se sale de la crisis; hacen falta igualmente medidas eficaces para reactivar la economía, que ayuden a salir de esta situación. Es muy importante en nuestro caso, en este país, mantener el Estado del bienestar que tanto esfuerzo, sacrificio, generosidad y compromiso por parte de todos los ciudadanos nos ha costado alcanzar en los niveles existentes con anterioridad a la crisis; eso debe ser un pilar y punto de referencia inmutable, incuestionable, aunque por supuesto deba entenderse con cierta flexibilidad y adaptabilidad que, no obstante, no afecten a su esencia y fortaleza.

Para lograr esto último, la sostenibilidad financiera es fundamental, es imprescindible; hay que conseguir equilibrar ese binomio aparentemente irreconciliable, crisis-Estado del bienestar, así como el universalmente consabido entre ingresos-gastos públicos. Por tanto, evidentemente que debe controlarse al máximo el gasto público, aunque en el bien entendido que esto no significa, no es igual necesariamente que limitarlo o reducirlo muchísimo, al máximo, sino que significa gastar mejor para ser más eficiente, más eficaz y más económico en el manejo de los fondos públicos; pero también hay que mantener los ingresos públicos, y dentro de ellos, debe mejorarse igualmente la recaudación tributaria, por supuesto, para que sea fundamentalmente más justa, resultando el reparte de esa carga tributaria mejor distribuida entre la población, que no es lo mismo que mayor, que incrementarla en los recursos que aporta necesariamente, pues los ingresos y los gastos van indisolublemente vinculados entre sí, no lo olvidemos.

Y en esta línea, las reformas acometidas recientemente sobre la financiación local que acabamos de comentar, dejan bastante que desear; sigue estando pendiente afrontar abierta y plenamente un cierto rediseño de los tributos locales, en el conjunto de sus recursos financieros en general, que haya venido precedido de todo un amplio debate, reflexivo, sosegado, fundamentado y contrastado entre todos los actores implicados. Sólo de esta forma, podremos avanzar verdaderamente y de forma estable hacia la sostenibilidad económica y

financiera local, en épocas de crisis como la actual, pero también con sensatez y mesura, en las mejoras épocas de bonanza.

En definitiva, en España desde hace bastante tiempo necesitamos un nuevo modelo de financiación local, nos hace falta un rediseño del sistema de obtención de recursos, tributarios y de otras características, pero sobre todo tributarios; no es suficiente con “parchear” y retocar de manera más o menos “cosmética” la regulación de las figuras tributarias locales, que no sólo impositivas, sino que necesitamos una reformulación del modelo, o mejor dicho, el establecimiento de un verdadero sistema de financiación para nuestras Corporaciones Locales, acorde a sus competencias, adecuado para los servicios que han de prestar, coherente con el conjunto de sistemas tributarios nacionales (estatal y autonómicos, además de locales, lógicamente), y de una vez por todas, suficiente para dar cobertura a sus necesidades de gasto, las que verdaderamente lo son, eso sí, pero para todas ellas, pues nuestros ciudadanos lo demandan pero, sobre todo, lo precisan más que nunca.

Dr.<sup>a</sup> María José Fernández Pavés

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



LA JUBILACIÓN EN 2013  
NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 27/2011 Y EL  
RD 1716/2012, DE 28 DE DICIEMBRE

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA  
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Granada

SUMARIO:

1. LA EDAD

- a. Introducción
- b. La edad ordinaria
- c. Las edades reducidas por penosidad
- d. Las jubilaciones anticipadas
  - i. Jubilación anticipada voluntaria
  - ii. Jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador
  - iii. Jubilación anticipada parcial y especial para mayores de 64 años.
- e. Retraso del cese de la actividad.
  - i. Incremento del porcentaje por encima del 100 por 100
  - ii. Exoneración del pago de cuotas, por contingencias comunes, de los trabajadores con 65/67 años o más

2. LA CUANTÍA.

- a. Base reguladora
  - i. Nueva fórmula
  - ii. Integración de lagunas
  - iii. Reglas para los casos de reducción de bases de cotización a partir de los 55 años
- b. Porcentaje
- c. Complementos por mínimos y topes máximos
- d. Revalorización de pensiones

## 1. LA EDAD

### A) INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor el 1 de enero de 2013 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, ha supuesto la puesta en un nuevo modelo de jubilación, en lo que es una verdadera reformulación de la edad de jubilación, rompiéndose con los parámetros que desde 1919 se mantenían en nuestro país. No se ha tratado simplemente de una elevación de la edad pensionable, sino que ésta pasa a determinarse sobre dos criterios, uno que se asienta en la edad (edad en la que presuntamente habrá llegado la vejez, y que por tanto sigue uno de los fundamentos clásicos de la protección de la vejez). Y otro en el que se atiende al tiempo de trabajo desempeñado (y que en consecuencia sigue el otro de los fundamentos de su cobertura: en este caso el derecho al descanso)<sup>1</sup>.

Esta doble vara para medir la edad pensionable contribuye a flexibilizar la edad de jubilación (cuestión distinta a la flexibilización de la jubilación en sí, y que alude más a la jubilación gradual y el retorno a la actividad). Así, se prescinde de una sola edad legal de referencia, y se usan dos, en función del período cotizado que acredite el trabajador. Se usa un nuevo concepto como es el de “carrera laboral”, que se considera completa con 38 años y 6 meses cotizados al sistema (con unas reglas transitorias que parten de los 35 años cotizados). Fuera de este caso, la edad se resitúa en los 67 años (edad a la que se llega de forma progresiva con reglas transitorias). Ciertamente, es una medida que tiene un impacto importante, porque aunque la edad ordinaria de jubilación no sea la edad real a la que se jubilan los españoles (cuya media está en 63,73), es la edad que sirve de referente para las jubilaciones anticipadas y para el retraso del cese de la actividad. De modo que su modificación tiene efectos múltiples, provocando una resituación de las demás variables, entre las que ha estado incluso el subsidio de prejubilación, que ha pasado de los 52 a los 55 años.

Junto a esta reforma de la edad ordinaria, la Ley 27/2011 acometió una importante reforma de las jubilaciones anticipadas. Fue una reforma en la que se ponía de manifiesto –una vez más– cómo la política de empleo influye en la cobertura de la vejez, dando lugar a su utilización como instrumento de política de empleo, en la que se arrincona la atención a la vejez, y se aprovecha la existencia de una institución como la jubilación para expulsar mano de obra del mercado de trabajo con objeto de facilitar el acceso de los desempleados jóvenes, pero sobre todo para acometer reajustes en las plantillas.

Es una medida contradictoria con la elevación de la edad de jubilación. Si por un lado se apuesta por fomentar voluntariamente el retraso del cese de la actividad (con incentivos que van aumentando reforma a reforma), y de forma imperativa se eleva la edad para los trabajadores que acrediten una vida laboral de menos de 38

---

<sup>1</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., «La edad de jubilación, retiro y vejez», en MONEREO PÉREZ y MALDONADO MOLINA (Dirs.), *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011, págs. 85 y 86.

años y media, esas mismas reformas siguen manteniendo (e incluso fortaleciendo), los mecanismos de jubilación anticipada.

Esta esquizofrénica política de edad jubilatoria es una constante en las últimas décadas, y volvió a reflejarse en la Ley 27/2011. Tras más de una década de reformas (Ley 24/1997, Ley 24/2001, Ley 35/2002, Ley 40/2007), la realidad sigue siendo muy similar a la anterior<sup>2</sup>:

- Edad real de jubilación. En 1997, la edad media de jubilación se situaba en 63 para el conjunto del sistema<sup>3</sup>. En 2009 había aumentado solo a 63,73<sup>4</sup>. Se trata de un incremento considerablemente menor al que ha experimentado la esperanza de vida en este mismo período de tiempo: en 1997 era 78,71, y en 2009 subió a 81,59<sup>5</sup>.
- El porcentaje de trabajadores que se jubilan anticipadamente se ha reducido, pero no de forma significativa:

AÑO	TOTAL Altas jubilación	MENORES 65 AÑOS			65 O MÁS AÑOS		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2002	169.139	67.319 (40%)	54.251 (32%)	13.068 (8%)	101.820 (60%)	65.486 (39%)	36.334 (21%)
2005	213.506	89.334 (42%)	69.423 (33%)	19.911 (9%)	124.172 (58%)	82.148 (38%)	42.024 (20%)
2007	214.223	96.040 (45%)	71.729 (33%)	24.311 (11%)	118.183 (55%)	77.978 (37%)	40.205 (19%)
2009	287.904	112.731 (39%)	83.468 (29%)	29.263 (10%)	175.164 (61%)	107.465 (37%)	67.699 (24%)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos del INSS

Es decir, las reformas llevadas a cabo no habían resituado la edad de jubilación, ni la legal ni la real. Las jubilaciones anticipadas tenían un peso prácticamente similar al de 2002. Y la esperanza de vida continúa su ascenso.

Pues bien, si bien en principio la Ley 27/2011 recoge nuevas modalidades de jubilación anticipada (a partir de los 61 años si el cese es involuntario; o a partir de los 63 si es voluntaria la jubilación), se ha suspendido su entrada en vigor con el RDL 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social. En efecto, la Disposición adicional primera RDL 29/2012 suspende durante tres meses (hasta abril de 2013) la aplicación de los preceptos reguladores de las nuevas

<sup>2</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., «La edad de jubilación, retiro y vejez», *op. cit.*, págs. 103 y 104.

<sup>3</sup>Fuente: *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, España 1997*, CES, Madrid, 1998, p. 615.

<sup>4</sup>Fuente: *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, España 2009*, CES, Madrid.  
[http://www.ces.es/servlet/noxml?id=CesColContenidoMO1277825964437~5237367~N2009M\\_resumen.pdf&mime=application/pdf](http://www.ces.es/servlet/noxml?id=CesColContenidoMO1277825964437~5237367~N2009M_resumen.pdf&mime=application/pdf)

<sup>5</sup>Fuente: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?per=12&type=db&divi=IDB&idtab=43>. Los avances han sido muy lentos: 63,47 (año 2006); 63,57 (año 2007); 63,66 (año 2008).

jubilaciones anticipadas y la jubilación parcial<sup>6</sup>. Y entre tanto se elabora una nueva regulación, se mantiene la legislación hasta entonces vigente en materia de jubilaciones anticipadas y de jubilación parcial.

Ahora bien, aún reconociendo la importancia de estas reformas en materia de edad, hay que advertir que ha eclipsado otras medidas que tuvieron un menor efecto mediático, pero que tendrán importantes consecuencias, como es el tema de la cuantía, y que analizaremos igualmente.

## B) LA EDAD ORDINARIA

Frente a la situación precedente, en la que se fijaba una edad ordinaria de jubilación –los 65 años– la Ley 27/2011 opta por recurrir a dos edades:

- a) Los 67 años, con una aplicación progresiva.
- b) Los 65 años, si el sujeto acredita lo que se denomina “carrera laboral”, que se cifra en 38 años y 6 meses (también con una implantación progresiva).

Será de aplicación gradual (nueva disp. transitoria vigésima LGSS), a razón de:

- a) Para los 67 años:
  - 1 mes por año desde 2013 a 2018
  - 2 meses por año desde 2019 a 2027
- b) Para los 38 años y meses requeridos para los 65:
  - 3 meses por año desde 2013 hasta 2026

No obstante, se parte de que los datos demográficos pueden aconsejar elevar aún más la edad, y que una elevación a medio plazo sirve para sanear las cuentas en el momento inmediato, reflejándose como ahorro y en consecuencia reducción del gasto público. Así, y bajo la eufemística expresión de “factor de sostenibilidad”, se indica que “con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada cinco años utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales”.

Por tanto, la Ley 27/2011 no se limita a elevar la edad de retiro, sino que manda un mensaje claro, y es que la edad de retiro será algo contingente, y que esto no es sino un primer paso ante futuras posibles modificaciones<sup>7</sup>. Esta medida se recoge en el artículo 8 de la Ley, que introduce una nueva disposición adicional, la quincuagésima

---

<sup>6</sup>Del apartado Uno del artículo 5, de los apartados Uno y Tres del artículo 6 y de la disposición final primera de la Ley 27/2011; del apartado 3 del artículo 163 LGSS (en la redacción dada por el apartado Cinco del artículo 4 de la Ley 27/2011), y lo establecido en las disposiciones adicionales vigésima cuarta, vigésima séptima y trigésima cuarta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

<sup>7</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., «La edad de jubilación, retiro y vejez», op. cit., pág. 108.

novena, en la LGSS, intitulada “Factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social”.

La Memoria Económica del Anteproyecto revela cuán importante es esta cláusula en la reforma del sistema, indicando que “Como consecuencia, de acuerdo con las estimaciones de los apartados precedentes, esta revisión implicaría un ahorro del sistema de la Seguridad Social en porcentaje sobre PIB proporcional al obtenido con las medidas anteriores, teniendo en cuenta que cada 10 años aumenta en algo menos de un año la esperanza de vida a los 67 años”. Es decir, se prevé que la edad se retrase un año por cada década que vaya transcurriendo a partir de 2027. En la Memoria Económica se recoge que en 2040 ya habrá una reducción del 0,5% por aplicación de esta medida, lo que no es posible sin una previa elevación de la edad de jubilación. Es decir, se prevé que en 2040 la edad de jubilación ya no sea 67 años, sino previsiblemente 68 años, aumentando un año aproximadamente por década.

No se trata de una medida accesorio, sino que en las cuentas realizadas por el Ministerio de Economía se refleja cómo a través de esta cláusula se espera ahorrar en 2060 una tercera parte del ahorro total del conjunto de medidas:

**RESUMEN VALORACIÓN CONJUNTA.  
AHORRO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
PORCENTAJE SOBRE EL PIB**

<b>Año;</b>	<b>% s/ base reguladora (1)</b>	<b>Base reguladora (1)</b>	<b>Retraso edad de jubilación (*)(**)</b>	<b>Efecto del incremento del nivel del PIB</b>	<b>Factor de Sostenibilidad</b>	<b>TOTAL</b>
2015	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
2020	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,3
2030	0,1	0,4	0,8	0,1	0,0	1,4
2040	0,3	0,8	1,0	0,2	0,5	2,8
2050	0,3	1,0	1,0	0,2	1,0	3,5
2060	0,3	1,0	0,9	0,2	1,2	3,6

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda

(\*) Condicionada a la modificación de la pensión por variación de porcentaje y base reguladora.

(\*\*) Contiene cotizaciones por retraso de la edad de jubilación, mayor cotización de la jubilación parcial, supresión de la jubilación con 64 años, coeficiente reductor jubilación anticipada y mínimos

(1) Contiene efectos en las pensiones de incapacidad permanente, jubilación y viudedad.

En todo caso, el artículo 4 de la Ley 27/2011 da una nueva redacción al artículo 161.1, que pasaría a recoger estas dos edades que dan derecho a la jubilación, como ya hemos indicado (a los 65 años si se acreditan 38 años y 6 meses cotizados; 67 en caso contrario).

Ahora bien, como hemos indicado, la edad será distinta según el período cotizado por el trabajador. La edad se fija en años (65/67), aunque transitoriamente hasta 2026, las edades podrán ser fijadas en años y meses (por ejemplo, en 2013 es 65/65 años y un mes). Pues bien, para el cálculo de la edad (que insistimos, en ocasiones se precisa en años más meses), se hacía necesario fijar una regla que indique cuándo se considera cumplida dicha edad. Ello lo ha recogido el RD 1716/2012, de 28 de diciembre, de desarrollo de las disposiciones establecidas, en materia de prestaciones, por la Ley 27/2011, que en su artículo 1.1 señala que a estos efectos “el cómputo de los meses se realizará de fecha a fecha a partir de la correspondiente al nacimiento”, y “cuando en el mes del vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo, se considerará que el cumplimiento de la edad tiene lugar el último día del mes”.

Junto a esta regla para el cálculo de la edad, se fijan otras para el cálculo del período cotizado que determina la edad aplicable. Este período cotizado también se fija en años y meses, en contraste con el cómputo de la vida laboral a efectos del período de carencia, que se computa en días, con lo cual se hace necesario convertir en años y meses lo que se ha computado en día.

Para ello, precisa las siguientes reglas:

- Los días acreditados como cotizados (o asimilados a cotizados), serán objeto de transformación a años y meses, con las siguientes reglas de equivalencia en orden a la conversión:
  - a) El año adquiere el valor fijo de 365 días
  - b) el mes adquiere el valor fijo de 30,41666 días<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>El Proyecto de Real Decreto, de 8 de noviembre de 2012, lo fijaba en 30,41667 días.

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

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

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

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

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

La jubilación en 2013. Nuevo régimen jurídico tras la entrada en vigor de la Ley 27/2011 y el RD 1716/2012, de 28 de diciembre

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

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

- En segundo lugar, precisa qué períodos se considerarán como cotizados a estos efectos (para determinar la edad), y cuáles no:

a) Se considerarán como cotizados:

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

La jubilación en 2013. Nuevo régimen jurídico tras la entrada en vigor de la Ley 27/2011 y el RD 1716/2012, de 28 de diciembre

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

- Los periodos de cotización asimilados por parto que se computen a favor de la trabajadora solicitante de la pensión, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional 44 LGSS<sup>10</sup>.

b) No computarán los días-cuota, es decir, la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias, exclusión que es coherente con la nueva filosofía que al respecto sigue el legislador tras la Ley 40/2007, de no computar los días-cuota en relación al período de carencia de la jubilación<sup>11</sup>).

Respecto de esta nueva edad de jubilación en base a la carrera laboral, proceden las siguientes consideraciones:

- Es positivo que con ella se reconoce la jubilación como un derecho al descanso, de modo que si el sujeto acreditar haber generado ese crédito al descanso, podrá jubilarse a una edad inferior: a los 65 años.
- Es negativo que el concepto de carrera laboral no se haya modalizado para los hombres y las mujeres. El propio Acuerdo Social parte de esta realidad<sup>12</sup>, y pretende dar respuesta a las diferencias, pero se queda en un mero intento, y desde luego lejos incluso de los que el propio Acuerdo Social de febrero de 2011 planteaba, que no era otra cosa que el adelanto de la edad de jubilación en 9 meses por hijo (con un máximo de dos años). La Ley 27/2011 se limitó a introducir una nueva disposición adicional sexagésima a la LGSS, que bajo el título de “Beneficios por cuidado de hijos o menores”, fija unas reglas con efectos para la cuantía, en todos los órdenes (no solo para la eventual edad, sino para la base reguladora y porcentaje), pero sin efectos para el período de carencia (regla para la que habría que estar a la disposición adicional cuadragésima LGSS), aunque sí para el cálculo del período cotizado que determina la edad. Por tanto, no tiene un efecto automático en la edad de jubilación, sino que ese cómputo tendrá consecuencias cuando gracias a esos días se sumen los 38 años y 6 meses requeridos (o la cifra que corresponda hasta el año 2027).

---

<sup>10</sup>En este caso se dan por cotizados 112 días a las mujeres que tuvieron un hijo y en esos momentos no cotizaban (no se exige que previamente hubieran cotizado). Se exigen dos requisitos: que hubiera un nacimiento (no se asimila la adopción, sino que la Ley habla de parto); y que la mujer no hubiera cotizado la totalidad de los 112 días. Los efectos es dar por cotizados un total de 112 días completos de cotización por cada parto de un solo hijo y de 14 días más por cada hijo a partir del segundo, éste incluido, si el parto fuera múltiple. Tiene efectos para el requisito de período de carencia, y para el cómputo de la vida laboral en orden a la edad de jubilación, como estamos viendo.

<sup>11</sup>Cuestión que ya mereció nuestro juicio positivo en su momento (MALDONADO MOLINA, J.A., «La reforma de la jubilación en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre», en MONEREO PÉREZ (Dir.), *La reforma de la Seguridad Social*, La Ley, Madrid, 2007, pág. 323), y ahora se vuelve a recoger respecto del concepto de carrera laboral, donde cobra pleno sentido, ya que no se trata de medir el importe de lo cotizado (que es lo que se valora con los días cuota), sino el período temporal asegura.

<sup>12</sup>En efecto, bajo el epígrafe de “mujeres”, indica que “Es evidente que distinguir entre carreras largas y comunes o cortas a efectos de determinar la edad legal de jubilación tendrá un impacto desigual entre hombres y mujeres”.



El que esta medida sea insuficiente se corrobora al cotejar el número medio de años cotizados en el momento de causar la jubilación<sup>13</sup>. Así, los últimos datos disponibles al respecto (de 2007), indica que mientras que el promedio cotizado por un hombre en el momento de su jubilación es de 39,96 si se jubila con 65 o más años, y 39,80 con menos de 65 años; las cifras de las mujeres trabajadoras bajan a 29,06 y de 30,65 para las que pueden jubilarse con menos de 65 años<sup>14</sup>.

Hemos indicado que la carrera laboral se cifra en 38 años y 6 meses, aunque eso será en 2027, ya que se irá exigiendo de modo gradual, partiendo de los 35 años. En cualquier caso, la aplicación gradual (que no transitoria, porque el punto de partida nunca ha estado vigente en nuestro sistema) tiene el sentido de que las dos nuevas edades ordinarias vayan acompasadas entre ellas, como se recoge en la redacción de la nueva disposición transitoria vigésima introducida:

<b>AÑO</b>	<b>Períodos cotizados</b>	<b>Edad exigida</b>
2013	35 años y 3 meses o más Menos de 35 años y 3 meses	65 años 65 años y 1 mes
2014	35 años y 6 meses o más Menos de 35 años y 6 meses	65 años 65 años y 2 meses
2015	35 años y 9 meses o más Menos de 35 años y 9 meses	65 años 65 años y 3 meses
2016	36 o más años Menos de 36 años	65 años 65 años y 4 meses
2017	36 años y 3 meses o más Menos de 36 años y 3 meses	65 años 65 años y 5 meses
2018	36 años y 6 meses o más Menos de 36 años y 6 meses	65 años 65 años y 6 meses
2019	36 años y 9 meses o más Menos de 36 años y 9 meses	65 años 65 años y 8 meses
2020	37 o más años Menos de 37 años	65 años 65 años y 10 meses
2021	37 años y 3 meses o más Menos de 37 años y 3 meses	65 años 66 años
2022	37 años y 6 meses o más Menos de 37 años y 6 meses	65 años 66 años y 2 meses

<sup>13</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., «Igualdad de género y edad de jubilación», en MONEREO PÉREZ y MALDONADO MOLINA (Dir.), *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011, pág. 165.

<sup>14</sup>Fuente: [http://www.tt.mtas.es/periodico/seguridadsocial/200810/ANEXO\\_AL\\_INFORME.pdf](http://www.tt.mtas.es/periodico/seguridadsocial/200810/ANEXO_AL_INFORME.pdf) (página 22).

2023	37 años y 9 meses o más Menos de 37 años y 9 meses	65 años 66 años y 4 meses
2024	38 o más años Menos de 38 años	65 años 66 años y 6 meses
2025	38 años y 3 meses o más Menos de 38 años y 3 meses	65 años 66 años y 8 meses
2026	38 años y 3 meses o más Menos de 38 años y 6 meses	65 años 66 años y 10 meses
A partir de 2027	38 años y 6 meses o más Menos de 38 años y 6 meses	65 años 67 años

**Edad de jubilación según año nacimiento (si no se acredita el período cotizado en cada momento para poder jubilarse a los 65 años)**

Edad requerida	Fecha nacimiento	Fecha jubilación
65 años y 1 mes (2013)	Ene 1948 - nov 1948	Feb 2013 - dic 2013
65 años y 2 meses (2014)	Dic 1948- oct 1949	Feb 2014- dic 2014
65 años y 3 meses (2015)	Nov 1949 - sep 1950	Feb 2015 - dic 2015
65 años y 4 meses (2016)	Oct 1950 - ago 1951	Feb 2016 - dic 2016
65 años y 5 meses (2017)	Sep 1951 - jul 1952	Feb 2017 - dic 2017
65 años y 6 meses (2018)	Ago 1952 - jun 1953	Feb 2018 - dic 2018
65 años y 8 meses (2019)	Jul 1953 - abr 1954	Mar 2019 - dic 2019
65 años y 10 meses (2020)	May 1954 - feb 1955	Mar 2020 - dic 2020
66 años (2021)	Ene 1955 - Dic 1955	Ene 2021 - dic 2021
66 años y 2 meses (2022)	Ene 1956 - oct 1956	Mar 2022 - dic 2022
66 años y 4 meses (2023)	Nov 1956 - ago 1957	Mar 2023 - dic 2023
66 años y 6 meses (2024)	Sep 1957 - jun 1958	Mar 2024 - dic 2024
66 años y 8 meses (2025)	Jul 1958 - abr 1959	Mar 2025 - dic 2025
66 años y 10 meses (2026)	May 1959 - feb 1960	Mar 2026 - dic 2026
67 años (2027)	Ene 1960 - dic 1960	Ene 2027 - dic 2027

Fuente: elaboración propia

Junto a la edad ordinaria, se prevén reducciones (distintas de las jubilaciones anticipadas) por trabajos penosidad.

**C) LAS EDADES REDUCIDAS POR PENOSIDAD**

En nuestro sistema había un déficit en la cobertura de estas situaciones, pudiendo afirmarse respecto de los supuestos previstos, que “no están todos los que

son, ni son todos los que son”<sup>15</sup>. Hace décadas que se echaba en falta un régimen normativo específico para tales situaciones, que las identificara y diera carta de naturaleza como modalidad de jubilación especial, con lo que se ganaría en claridad y seguridad jurídica. Y la Ley 40/2007 no abordó tal regulación, confundiendo por añadidura los términos subsumiendo la reducción de edad por penosidad dentro de la jubilación anticipada<sup>16</sup>. Eso sí, reconoció la necesidad de una reforma (lo que era más que manifiesto), pero postergándola a un futuro desarrollo reglamentario<sup>17</sup>.

La Ley 40/2007 también recogió la demanda de que se conectara la reducción de la edad por penosidad con la salud laboral de los trabajadores, y es que se venía reclamando la necesidad de conjugar la cobertura de los sectores penosos, peligrosos, tóxicos, insalubres con la protección de la salud laboral, y concretamente con la prevención de riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales. Así, debe procurarse una adecuación del trabajo a la edad del trabajador, facilitando su reciclaje antes de que se resienta su salud. Pero en definitiva no se avanzó nada, ni siquiera en la extensión de la reducción de la edad a nuevos colectivos, que también se aplaza al desarrollo reglamentario (salvo los bomberos).

El Acuerdo Social de febrero de 2011 retomó la cuestión<sup>18</sup>, y parte de que la reducción de la edad debe tener un carácter subsidiario a la prevención<sup>19</sup>. La Disposición adicional vigésima tercera de la Ley 27/2011 alude a la “Actualización de los coeficientes reductores de la edad de jubilación”, señalando que “El Gobierno aprobará, en el plazo de un año, las normas necesarias sobre el procedimiento general de aprobación de coeficientes reductores de la edad de jubilación en los

---

<sup>15</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002, p. 212.

<sup>16</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., «La reforma de la jubilación en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre», op. cit., p. 312.

<sup>17</sup>En efecto, la disposición adicional segunda Ley 40/2007 incorporó una nueva disposición adicional a la LGSS (la cuarentésima quinta), bajo el título de “Coeficientes reductores de la edad de jubilación”, y conforme a la cual “se establecerá reglamentariamente el procedimiento general que debe observarse para rebajar la edad de jubilación, en el que se prevea la realización previa de estudios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral que genera en los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad”, matizando que “(e)l establecimiento de coeficientes reductores de la edad de jubilación, que sólo procederá cuando no sea posible la modificación de las condiciones de trabajo, conllevará los ajustes necesarios en la cotización para garantizar el equilibrio financiero”.

<sup>18</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., «La jubilación a edades reducidas por la actividad o discapacidad», en MONEREO PÉREZ y MALDONADO MOLINA (Dirs.), *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011, pág. 222.

<sup>19</sup>Se indica que “Los problemas de penosidad, toxicidad, peligrosidad, insalubridad y siniestralidad diferencial de los trabajadores veteranos en determinadas profesiones deben resolverse de forma ordinaria a través del cambio en las condiciones de trabajo, y de puesto de trabajo. Pero en algunas circunstancias esto es imposible”. Renueva el compromiso de que “en paralelo a la tramitación parlamentaria del proyecto de ley”, la Administración de la Seguridad Social culminará la elaboración del decreto comprometido en el Acuerdo de 2006, sobre el procedimiento general de aprobación de coeficientes reductores de la edad de Jubilación”, dando instrucciones respecto de su contenido: “Dicho texto contendrá un primer catálogo de profesiones que estudie la aplicación de coeficientes reductores, por cumplir las condiciones de mayor penosidad, peligrosidad y siniestralidad entre sus trabajadores de mayor de edad que la media de la profesión y del sistema”. En definitiva, nada nuevo, solo renovación de lo acordado ya en 2006, que la Ley 40/2007 recogió pero remitiéndose a un futuro desarrollo.

distintos sectores y ámbitos de trabajo, adecuando en su caso los porcentajes actuales de cotización. A este fin, se realizarán los estudios necesarios sobre siniestralidad en el sector, penosidad, en la que se tendrá también a estos efectos la turnicidad, el trabajo nocturno y el sometimiento a ritmos de producción, la peligrosidad y toxicidad de las condiciones del trabajo, su incidencia en los procesos de incapacidad laboral que genera en los trabajadores y los requerimientos físicos exigidos para el desarrollo de la actividad”.

Dicha norma reglamentaria es el RD 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. Esta norma recoge un procedimiento general y el régimen jurídico común de los futuros supuestos de anticipo de la edad ordinaria de jubilación, y decimos futuros porque se aplicará, en todo caso, a nuevos colectivos, sectores o actividades, en las escalas, categorías o especialidades correspondientes, que actualmente no tienen reducción de la edad de jubilación, pero no afecta a los trabajadores que ya la tengan (aunque sí pueden solicitar la modificación de sus coeficientes reductores, a través del procedimiento general establecido en el Real Decreto)<sup>20</sup>.

Por último, no puede dejarse de aludir en este apartado a que las nuevas reglas previstas en orden al cálculo de la cuantía por el artículo 163.3 LGSS. Indica este precepto que cuando para determinar la cuantía de una pensión de jubilación hubieran de aplicarse coeficientes reductores por edad, la pensión final no podrá ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,25 por 100 por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación, con objeto de que no perciban el importe máximo previsto para las pensiones. Esta regla está prevista para cuando el coeficiente reductor de edad tenga impacto en la cuantía, cosa que no ocurre en los supuestos de penosidad.

Por ello, no debe entenderse aplicable a estos casos, sino a las jubilaciones anticipadas. En este sentido, el Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 27/2011 (de 8 de noviembre de 2012), excluía de la aplicación de esta regla a los supuestos de con los grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre o se trate de personas con discapacidad (art. 3.3 del Proyecto). Sin embargo, finalmente el RD 1716/2012, de 28 de diciembre, ha omitido cualquier referencia al respecto (omisión que debe entenderse en el marco de la suspensión de la nueva regulación de las jubilaciones anticipadas, fijada en el RDL 29/2012).

#### D) LAS JUBILACIONES ANTICIPADAS

En este punto es donde el Acuerdo de febrero de 2011 y la Ley 27/2011 reflejan que una vez más la edad de jubilación se condiciona a la política de empleo. Si la

---

<sup>20</sup> Los nuevos supuestos que se contemplen seguirán las mismas pautas financieras que ya se aplicaron a los bomberos y a la ertzaintza (criterios recogidos en la disposición adicional cuadragésima quinta LGSS) la aplicación de los beneficios establecidos llevará consigo un incremento en la cotización a la Seguridad Social. Dicho incremento consistirá en aplicar un tipo de cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes, tanto a cargo de la empresa como del trabajador, o sobre la base de cotización única, en su caso.

voluntad inicial del Gobierno era no solo retrasar la edad de retiro, sino poner coto a las jubilaciones anticipadas, solo puede explicarse que se mantenga una jubilación privilegiada a partir de los 61 años en clave económica. La coyuntura actual de crisis es la que condiciona las reglas sobre jubilación anticipada<sup>21</sup>.

Sin embargo, las nuevas reglas previstas por la Ley 27/2011, y que debieran haber entrado en vigor el 1 de enero de 2013, han sido suspendidas durante tres meses por la disposición adicional primera del RDL 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social.

Por esta razón, y en previsión de que el régimen contemplado por la Ley 27/2011 finalmente sea objeto de una importante modificación (fundamentalmente en cuanto a la edad), nos limitaremos a hacer un esbozo de las nuevas reglas.

Pasan a existir dos grandes modalidades de jubilación anticipada: una voluntaria, y otra en la que el trabajador cesa en el trabajo por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador. Junto a ellas se mantiene la jubilación anticipada para los afiliados al mutualismo laboral antes de 1967, aunque por razones evidentes su uso irá decayendo, dado que vigencia no puede superar llegar más allá de 2017. En todo caso, el artículo 5.2 de la Ley 27/2011 da nueva redacción del apartado 1 de la disposición transitoria tercera LGSS, indicando que “quienes tuvieran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967 podrán causar el derecho a la pensión de jubilación a partir de los 60 años. En tal caso, la cuantía de la pensión se reducirá en un 8 por 100 por cada año o fracción de año que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad de 65 años”. De este modo, no se mantiene en los mismos términos que hasta ahora, ya que el porcentaje previsto es únicamente el 8%, mientras que en la situación precedente solo era el 8% si el cese era involuntario o tenía menos de 30 años cotizados; y entre el 6 y el 7,5% fuera de estos casos. Dejando esta modalidad a un lado, por ser residual y a extinguir, veamos las dos modalidades diseñadas por la Ley 27/2011.

### **i. Jubilación anticipada voluntaria**

Hasta ahora, además de la jubilación anticipada para los afiliados antes de 1967, la protagonista era la jubilación anticipada introducida con el RDL 16/2001, que condiciona la jubilación a los 61 años a que el cese sea involuntario, a que se acreditaran 30 años cotizados, y que hubiera un período previo de inscripción como desempleado de seis meses (con una penalización que oscilaba entre el 6 y el 7,5%).

La nueva puerta a la jubilación anticipada, que reemplaza a ésta última, es considerablemente más restrictiva, salvo por una cuestión, y es que la jubilación será voluntaria. Lo cierto es que refleja la realidad anterior, y es que no era infrecuente que se recurriera a una “falsa” extinción involuntaria para poder acogerse a la jubilación anticipada común, jubilados que por lo demás pasaban a engrosar la ya abultada cifra de desempleados, sin esperanza alguna de volver a trabajar. Aparentemente se deba una última oportunidad al empleo que todos saben que ya

<sup>21</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., «La edad de jubilación, retiro y vejez», *op. cit.*, págs. 114.

no llegará<sup>22</sup>. Por ello, debe valorarse positivamente el que no se requiera un cese involuntario.

Ahora, en el resto de la regulación se introducen importantes reglas disuasorias de la jubilación anticipada.

Como ahora indicaremos, se liga la prestación a los complementos por mínimos, aunque en este punto hay que comenzar advirtiendo que no hubo correspondencia entre lo recogido en el Acuerdo Social<sup>23</sup>, y la Ley 27/2011. La norma exige que la pensión sea superior al 100% de la pensión mínima que correspondería al interesado por su situación familiar al cumplimiento de los 65 años de edad. En caso contrario, no se podrá acceder a esta fórmula de jubilación anticipada. Así, son tres los requisitos previstos:

- a) Tener cumplidos los 63 años de edad (edad efectiva, sin que computen a estos efectos la edad ficticia por penosidad o discapacidad).
- b) Acreditar un período mínimo de cotización efectiva de 33 años, sin que, a tales efectos, se tenga en cuenta la parte proporcional por pagas extraordinarias. A estos exclusivos efectos, se computará como cotizado a la Seguridad Social el período de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria, con el límite máximo de un año. Es la misma asimilación a cotizado que se introdujo con la Ley 40/2007 para la jubilación anticipada de los afiliados tras 1967<sup>24</sup>.
- c) Una vez acreditados los requisitos generales y específicos de dicha modalidad de jubilación, el importe de la pensión ha de resultar superior a la cuantía pensión mínima que hubiere correspondido al interesado por su situación familiar al cumplimiento de los 65 años. En caso contrario, no se podrá acceder a esta fórmula de jubilación anticipada.

---

<sup>22</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., «La reforma de la jubilación en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre», *op. cit.*, p. 321.

<sup>23</sup>Así, el Acuerdo Social y Económico de 2 de febrero de 2011 indicó que “el acceso anticipado a la jubilación mediante este mecanismo no podrá generar complemento por mínimos en la pensión obtenida”. Es decir, la percepción de esta jubilación excluye la percepción de complementos por mínimos. Así planteado, era una medida excesiva, ya que la figura de los topes mínimos tiene un carácter puramente asistencial, condicionándose su percepción cada año a las rentas del sujeto y de la unidad familiar. “Condenar” a que con carácter definitivo este tipo de trabajadores no queden amparados bajo la red de seguridad de los mínimos es desproporcionado e injusto, porque la situación económica del que se jubila anticipadamente de modo voluntario puede variar en el futuro por circunstancias familiares imprevisibles en ese momento, dejándolo en una situación de desigualdad respecto del resto de los pensionistas.

Sin embargo, el Anteproyecto de Ley de 3 de febrero de 2011 invierte los términos, indicando que si el importe de la pensión solicitada fuese inferior al 125% de la pensión mínima, no se permitirá el acceso a la jubilación. Y finalmente la Ley 27/2011 exige que la pensión sea superior al 100% de la pensión mínima que correspondería al interesado por su situación familiar al cumplimiento de los 65 años de edad. En caso contrario, no se podrá acceder a esta fórmula de jubilación anticipada.

<sup>24</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., «La reforma de la jubilación en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre», *op. cit.*, p. 323.

En cuanto al coeficiente penalizador, a diferencia de las antiguas fórmulas de jubilación anticipada (y de lo que se indicaba en el Acuerdo Social y Económico)<sup>25</sup>, ya se no es un único porcentaje por año de anticipo de la jubilación, sino que se fracciona ese porcentaje por trimestres. Así, la nueva redacción del apartado 2 del artículo 161 bis LGSS reduce la pensión un 1,875% por cada trimestre o fracción de trimestre que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir la edad legal de jubilación<sup>26</sup> para los trabajadores con menos de 38 años y 6 meses cotizados. Este porcentaje será del 1,625 por 100 por trimestre para los trabajadores con 38 años y 6 meses cotizados o más.

Por tanto, la fracción de trimestre que falte para la edad de jubilación se equipara a trimestre, siendo mayor el porcentaje penalizador. En la situación precedente a la reforma, y desde 1 de enero de 2008, la fracción de año que faltara para la edad de jubilación también se equiparaba a año completo, cuestión que ya se advirtió era incongruente con el hecho de que a la hora de medir las fracciones en orden al período cotizado no se computaran las fracciones, recurriéndose solo a la equiparación de las fracciones cuando se perjudica al asegurado, pero no cuando le beneficia<sup>27</sup>. En todo caso, el que ahora se fraccione en trimestres beneficia al asegurado, que hasta ahora podía ver penalizado un 7,5 por año cuando en realidad fueran solo semanas o días lo que le faltara.

Al igual que ocurría hasta ahora, para el cómputo de los periodos de cotización se tomarán periodos completos, sin que se equipare a un periodo la fracción del mismo. Como vemos, a la hora de contabilizar la vida laboral cotizada las fracciones se deprecian, y a la hora de contabilizar la vida laboral dejada de cotizar, las fracciones se totalizan.

## **ii. Jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador**

Frente a los criterios restrictivos previstos para las jubilaciones anticipadas voluntarias, se contempla un trato privilegiado para quienes pierdan su empleo por una causa no imputable al trabajador. El trato preferente se concreta en dos puntos:

- por un lado, la edad, que se sitúa a partir de los 61 años.
- por otro, que no se condiciona a que el importe sea superior a la pensión mínima.

El período mínimo exigido es el mismo que cuando la jubilación es voluntaria: 33 años cotizados (operando en este caso también la asimilación a cotizado por servicio militar o prestación social sustitutoria), al igual que los coeficientes reductores,

<sup>25</sup>El Acuerdo de febrero de 2011 fijaba la penalización en el 7,5% anual (frente a la situación precedente, que era variable según la vida laboral del trabajador, y que era el 7,5 para los casos en que el trabajador acreditara entre 30 y 34 años, siendo menor a partir de los 35 años cotizados).

<sup>26</sup>Los 67 años o los 65 si se acreditan 38 años y 6 meses cotizados, o la edad correspondiente según las disposiciones transitorias previstas.

<sup>27</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., «La reforma de la jubilación en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre», *op. cit.*, p. 324.

que también serán los mismos que los expuestos con la jubilación anticipada voluntaria<sup>28</sup>.

Esta vía de jubilación anticipada hay que verla como coyuntural, dado que en las circunstancias presentes y previsibles a medio plazo no parece que el mercado laboral tenga ninguna capacidad de absorber a los trabajadores de edad avanzada que pierdan el empleo. Sin embargo, llegado el momento debería desaparecer, por no responder a una verdadera política de edades, sino de empleo.

### **iii. Jubilación anticipada parcial y especial para mayores de 64 años**

Para finalizar este análisis global de las jubilaciones anticipadas, solo queda hacer dos observaciones:

- Mantiene la jubilación anticipada parcial. Ello es positivo, porque es un mecanismo cuya verdadera funcionalidad viene dada por sus cualidades como técnica de jubilación flexible, virtudes que no pueden ser desdeñadas ni valoradas en términos simplemente economicistas, por lo que su supresión no es aconsejable<sup>29</sup>, aunque la suspensión de la nueva jubilación parcial por el RDL 29/2012 parece apuntar a que no continuará.
- Sin embargo, no se mantiene incólume, sino que:
  - a) Se suprime el considerar como situación asimilada a cotizado la parte de jornada no realizada por el trabajador jubilado parcialmente, sino que la cotización será íntegra. Esta elevación de la cotización (que tendrá lugar de forma progresiva en un período de 15 años), paradójicamente también se propone para el relevista, lo cual carece de sentido si no presta el trabajo por la jornada completa
  - b) La equivalencia entre relevista y relevado existe si hay una correspondencia entre bases de cotización, entendiéndose que hay correspondencia si la del relevista no es inferior al 65% del relevado (prescinde completamente del grupo profesional)

<sup>28</sup>Nuevamente encontramos diferencias entre lo recogido en el Acuerdo Social y el Anteproyecto de Ley, y es que –además de la fracción por trimestres, en los mismos términos antes señalados, de los que insistimos en valorar positivamente– el Acuerdo Social fijaba unos topes mínimos y máximos de reducción (no podría ser inferior al 33% ni superior al 42% de la base reguladora), mientras que el Anteproyecto de Ley recogía que cuando la jubilación por causa no imputable se produzca a los 61 años o 62 años con 38 años y 6 meses cotizados, se le aplicarán los coeficientes reductores en vigor en la redacción anterior a la entrada en vigor de la Ley (disposición final sexta Anteproyecto de Ley), coeficientes que son por lo general más beneficiosos. Los coeficientes variaban según el período cotizado por el trabajador, conforme la siguiente escala: 1.º Entre treinta y treinta y cuatro años de cotización acreditados: 7,5 % (en este caso como mínimo deben tener cotizados treinta y tres); 2.º Entre treinta y cinco y treinta y siete años de cotización acreditados: 7 %; 3.º Entre treinta y ocho y treinta y nueve años de cotización acreditados: 6,5 %; 4.º Con cuarenta o más años de cotización acreditados: 6 %. No se comprendía bien el motivo de beneficiar a los que se jubilen a los 61 años frente a los que se jubilen con 62 o más años, salvo que en tales casos el mayor período que se toma para penalizar suponga una disminución que se considera excesiva, tratando de mitigarla recurriendo a coeficientes más favorables.

<sup>29</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, cit, p. 237.



- c) Por otro lado, en el supuesto de personas con discapacidad o trastorno mental, el período de cotización exigido será de 25 años, no de 30 años.

El RD 1716/2012 ha fijado reglas específicas para las nuevas jubilaciones ordinarias procedentes de jubilaciones parciales a las que se accedieran antes del 2 de agosto de 2011. En concreto, la disposición transitoria segunda señala que “será de aplicación la regulación de la pensión de jubilación vigente antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, a quienes soliciten una jubilación ordinaria, aunque esta sea causada con posterioridad al 1 de enero de 2013, y proceda de una jubilación parcial a la que hayan accedido con anterioridad al 2 de agosto de 2011, así como a las personas incorporadas antes de esta fecha a planes de jubilación parcial, recogidos en convenios colectivos de cualquier ámbito o acuerdos colectivos de empresas, con independencia de que el acceso a la jubilación parcial se haya producido con anterioridad o con posterioridad al 1 de enero de 2013. En tal caso, cuando el jubilado parcial acceda a la jubilación ordinaria después del cumplimiento de los 65 años, durante el tiempo transcurrido desde ese momento hasta la fecha del hecho causante de la jubilación plena, no existirá obligación por parte del empresario de mantener el contrato de relevo con un tercero.

- Suprime la jubilación especial a los 64 años. Es una eliminación loable<sup>30</sup>, y esperada, ya que la doctrina ya advirtió que era una medida económicamente contraproducente, no sólo porque se adelanta un año el pago de la prestación y se deja de cotizar por el trabajador jubilado, sino porque normalmente las cuotas abonadas por el trabajador sustituto serán menores y generará (posiblemente) la cobertura por desempleo (al menos, la prestación contributiva), por lo que «es evidente que el coste de un año de trabajo es absolutamente desproporcionado e insostenible», máxime porque «si el resultado es la amortización del puesto de trabajo, la medida es socialmente reprochable»<sup>31</sup>. Todo ello hace sea una medida que, en el marco de la reordenación que necesita el conjunto de las jubilaciones anticipadas, debería suprimirse<sup>32</sup>.

## E) EL RETRASO DEL CESE DE LA ACTIVIDAD

### **i. Incremento del porcentaje por encima del 100 por 100**

Como ya hemos indicado, con el Pacto de Toledo se introduce la idea de incentivar el retraso voluntario del cese de la actividad, y progresivamente las distintas reformas aprobadas han ido poniendo más énfasis en ese empeño, pudiendo situarse con la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, el salto cualitativo, mostrándose más generosa, tanto respecto de los requisitos para beneficiarse del incremento, como del

<sup>30</sup>MALDONADO MOLINA, J.A. y VIÑAS ARMADA, J.M. «La jubilación especial a los 64 años », en MONEREO PÉREZ y MALDONADO MOLINA (Dirs.), *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011, pág. 371.

<sup>31</sup>Cfr. TORTUERO PLAZA, J.L., «Reflexiones sobre la Seguridad Social y su reforma: del compromiso político a la reforma legislativa», *Trib. Soc.*, núm. 107, 1999, p. 18.

<sup>32</sup>MALDONADO MOLINA, J.A., *La protección de la vejez en España. La pensión de jubilación*, cit, p. 242.

porcentaje que se incrementa (pasa del 2 al 3% cuando el trabajador acredita cuarenta años cotizados)<sup>33</sup>.

El Acuerdo de 2 de febrero de 2011 y la Ley 27/2011, aparentemente, continúan en esta misma línea, modificando los porcentajes de incrementos, que se incrementan. Sin embargo, ocurre lo contrario<sup>34</sup>. En efecto, se prevén incentivos por año completo que se mantenga la actividad sobre la edad ordinaria de jubilación (que será 65 ó 67 según que acredite o no 38 años y 6 meses cotizados), que son distintos según el período cotizado:

- Si acredita un período cotizado inferior a 25 años, el coeficiente será del 2% anual a partir de los 67 años de edad.
- Si acredita un período cotizado entre 25 y 37 años, el coeficiente será del 2,75% anual a partir de los 67 años de edad.
- A partir de 37 años cotizados (carrera laboral completa), desde los 65 ó 67 años obtendrá un incentivo del 4% anual.

Estos porcentajes también les serán de aplicación a los trabajadores que tuvieran la condición de mutualistas el 1 de enero de 1967 o fecha equivalente, cuando accedan a la pensión de jubilación con una edad superior a la de 65 años (disposición transitoria tercera RD 1716/2012).

Como decimos, aunque en la situación anterior los incrementos eran del 2% o el 3%, y ahora pasan a ser el 2%, el 2,75% y el 4%, en realidad solo se prevén verdaderos estímulos para los trabajadores que tienen una carrera laboral completa, esto es, para aquellos que tienen cotizados 38 años.

El resto ya ven retrasada su edad de jubilación a los 67 años por imperativo legal, con lo cual el interés real del legislador por mantenerlos disminuye, fundamentalmente porque al no tener una carrera laboral completa, los porcentajes que les corresponden son tan bajos, que la escasa cuantía es de por sí un estímulo para retrasar el cese de la actividad. Y precisamente para los colectivos con una carrera laboral incompleta es a quien van destinados los menores incrementos por retraso del cese de la actividad.

---

<sup>33</sup>Ahí es donde la Ley 40/2007 marcó notables diferencias respecto de sus predecesoras, mostrándose más generosa, tanto respecto de los requisitos para beneficiarse del incremento, como del porcentaje que se incrementa. En efecto, se condiciona únicamente a que el sujeto –que ha cumplido 65 años– acredite el período mínimo de cotización exigido. Así pues, se pasa de exigir 35 años cotizados, a solamente 15. Y en cuanto al porcentaje a incrementar, se contemplan dos alternativas, procediendo un 2 o un 3 por ciento según las circunstancias concurrentes. Además, si bien como regla general el importe obtenido de aplicar el porcentaje a la base reguladora no puede ser superior al límite máximo de las pensiones, se prevé una alternativa para tales casos: y es el reconocimiento a percibir anualmente una cantidad cuyo importe se obtendrá aplicando al importe de dicho límite vigente en cada momento el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, redondeado a la unidad más próxima por exceso. Cfr. MALDONADO MOLINA, J.A., «La reforma de la jubilación en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre», en MONEREO PÉREZ (Dir.), *La reforma de la Seguridad Social*, La Ley, Madrid, 2007.

<sup>34</sup>MALDONADO MOLINA, J.A. «La promoción de la permanencia en el trabajo tras la edad ordinaria de jubilación», en MONEREO PÉREZ y MALDONADO MOLINA (Dir.), *La edad de jubilación*, Comares, Granada, 2011, pág. 437.

Es sobre los que ya serían acreedores al 100% de la pensión sobre quien se centran los estímulos. Ciertamente para los mayores de 65 años con la vida laboral completa sí supone un aumento (un ligero aumento, no mucho más), así como para los que con 67 años acreditan la carrera laboral completa. Pero el resto de los trabajadores (que en muchos casos serán mujeres), los porcentajes son bajos, y comparativamente con la situación precedente se observa que las prestaciones que percibirán son bastante menores que las que ahora les correspondería. Es decir, el estímulo es menor que el actualmente previsto. Quizá, como ya hemos adelantado, lo que ocurre es que a ellos no será necesario animarlos a seguir trabajando: ya lo harán para dignificar su pensión.

El siguiente cuadro comparativo, de elaboración propia, refleja claramente el antes y después en lo relativo a los porcentajes a aplicar a partir de los 65 años:

Edad	65		66		67		68		69		70	
	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D
<b>15</b>	50	-	50	-	50	50	50	50	50	50	50	50
<b>16</b>	53	-	55	-	55	52,28	55	54,28	55	54,28	55	54,28
<b>17</b>	56	-	58	-	60	54,56	60	56,56	60	58,56	60	58,56
<b>18</b>	59	-	61	-	63	56,84	65	58,84	65	60,84	65	62,84
<b>19</b>	62	-	64	-	66	59,12	68	61,12	71	63,12	71	65,12
<b>20</b>	65	-	67	-	69	61,4	71	63,4	73	65,4	75	67,4
<b>21</b>	68	-	70	-	72	63,68	74	65,68	76	67,68	78	69,68
<b>22</b>	71	-	73	-	75	65,96	77	67,96	79	69,96	81	71,96
<b>23</b>	74	-	76	-	78	68,24	80	70,24	82	72,24	84	74,24
<b>24</b>	77	-	79	-	81	70,52	83	72,52	85	74,52	87	76,52
<b>25</b>	80	-	82	-	84	72,8	86	75,55	88	78,3	90	81,05
<b>26</b>	82	-	84	-	86	75,08	88	77,83	90	80,58	92	83,33
<b>27</b>	84	-	86	-	88	77,36	90	80,11	92	82,86	94	85,61
<b>28</b>	86	-	88	-	90	79,64	92	82,39	94	85,14	96	87,89
<b>29</b>	88	-	90	-	92	81,92	94	84,67	96	87,42	98	90,17
<b>30</b>	90	-	92	-	94	84,20	96	86,95	98	89,7	100	92,45
<b>31</b>	92	-	94	-	96	86,48	98	89,23	100	91,98	102	94,73
<b>32</b>	94	-	96	-	98	88,76	100	91,51	102	94,26	104	97,01
<b>33</b>	96	J.Ant	98	J.Ant	100	91,04	102	93,79	104	96,54	106	99,29
<b>34</b>	98	J.Ant	100	J.Ant	102	93,32	104	96,07	106	98,82	108	101,57
<b>35</b>	100	J.Ant	102	J.Ant	104	95,60	106	98,35	108	101,1	110	103,85
<b>36</b>	100	J.Ant	102	J.Ant	104	97,84	106	100,59	108	103,34	110	106,09
<b>37</b>	100	J.Ant	102	J.Ant	104	100	106	102,75	108	105,5	110	108,25
<b>38</b>	100	100	102	104	104	108	106	112	108	116	110	120
<b>39</b>	100	100	102	104	104	108	106	112	108	116	110	120
<b>40</b>	100	100	103	104	106	108	109	112	112	116	115	120

La jubilación en 2013. Nuevo régimen jurídico tras la entrada en vigor de la Ley 27/2011 y el RD 1716/2012, de 28 de diciembre

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

Lectura: A (antes de la reforma); D (después de la reforma); J.Ant (jubilación anticipada)

En todo caso, el porcentaje adicional obtenido se sumará al que con carácter general corresponda al interesado en función de la vida laboral acreditada, aplicándose el porcentaje resultante a la respectiva base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión, obteniéndose un importe que –siguiendo las reglas generales de determinación de la cuantía- no podrá ser superior en ningún caso al límite máximo de las pensiones establecido en el artículo 47.

Ahora bien, si bien como regla general el importe obtenido de aplicar el porcentaje a la base reguladora no puede ser superior al límite máximo de las pensiones, se prevé una alternativa para tales casos: y es el reconocimiento a percibir anualmente una cantidad cuyo importe se obtendrá aplicando al importe de dicho límite vigente en cada momento el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, redondeado a la unidad más próxima por exceso. La citada cantidad se devengará por meses vencidos y se abonará en catorce pagas, sin que la suma de su importe y el de la pensión o pensiones que tuviera reconocidas el interesado, en cómputo anual, pueda superar la cuantía del tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento, también en cómputo anual. Como se comprueba, se remueven todos los obstáculos que puedan desincentivar la prolongación de la vida activa, llegando a buscar una fórmula ciertamente enrevesada, cuando no torticera, para eludir el límite máximo de las pensiones. Una institución, la de los topes máximos, cuya aplicación había venido siendo muy rigurosa (recuérdense los numerosos conflictos originados con la interpretación extensiva del concepto de pensión pública), y que por mor del legislador se elude abonando al solicitante una indemnización, que sin duda debería entrar dentro del concepto de pensión pública.

En todo caso, el beneficio establecido en este apartado no será de aplicación en los supuestos de jubilación parcial ni de la jubilación flexible a que se refiere el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 165.

## **ii. Exoneración del pago de cuotas, por contingencias comunes, de los trabajadores con 65/67 años o más**

Como medida de promoción del retraso de la edad de jubilación, y ya desde la Ley 35/2002, se contempla una exención parcial de cotizar para los trabajadores que tuvieran derecho al 100% de la jubilación. Así, estas deducciones se prevén en el artículo 112 bis LGSS (para los trabajadores por cuenta ajena)<sup>35</sup>, y la disposición adicional 32 LGSS (para los trabajadores por cuenta propia)<sup>36</sup>, estableciendo la exención de cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal derivada de las mismas de cotizar (tanto al empresario como al trabajador).

---

<sup>35</sup> Cfr. Disposición adicional 8ª LGSS, en la redacción dada por Ley 27/2011.

<sup>36</sup> Incluyendo los del Mar y RETA.

La Ley 27/2011 recoge modificaciones en el régimen de la exención de cuotas para los que mantengan la actividad tras la edad ordinaria de jubilación. Estas modificaciones vienen motivadas por dos hechos.

Por un lado, porque se opta por una doble edad ordinaria de jubilación: 67 años, salvo que se acrediten 38 años y 6 meses, en cuyo caso puede proceder a los 65 años, lo que obliga a dar reelaborar los requisitos para beneficiarse de la bonificación, que ya no tendrá los 65 años como único punto de partida, y en caso de que se acceda a esa edad, carece de sentido exigir 35 años cotizados cuando a esa edad se requerirán 38 y 6 meses, optándose por sustituir el acreditar 35 años cotizados por 38 años y 6 meses<sup>37</sup>. A tal efecto, se recoge en su artículo 2 una nueva redacción de los artículos 112 bis LGSS y disposición adicional 32 LGSS, en la que especifica las diferentes edades y los distintos períodos de cotización acreditados desde los que es factible acceder a una pensión de jubilación calculada con el porcentaje del 100%.

Por otro lado, al modificarse las reglas de determinación del porcentaje aplicable (aumentando de 35 a 37 años para obtener el 100%, así como el dar un menor peso a cada uno de los 37 años), "puede ocasionar perjuicios a quienes, con anterioridad a la entrada en vigor de esta reforma, hubieran accedido a tales exenciones con 35 años justos de cotización. En estos supuestos, en virtud del nuevo régimen jurídico, no sería factible acceder a la jubilación con las expectativas que se tenían cuando, rebasados los 65 años de edad, se optó por continuar en activo retrasando la edad de jubilación: es decir, el reconocimiento de un porcentaje de la base reguladora del 100 por 100 y, además, el porcentaje adicional que correspondiera en virtud de lo establecido en el apartado 2 del artículo 163 LGSS"<sup>38</sup>. Con objeto de prevenir esta situación, se introduce una nueva disposición adicional (la quincuagésima quinta), en la que se fijan reglas específicas para el cómputo a efectos de pensión de jubilación de períodos con exoneración de cuotas de trabajadores con 65 o más años de los trabajadores que con anterioridad a 1 de enero de 2013 quedaran exentos parcialmente de cotizar, y accedan al derecho a la pensión de jubilación con posterioridad a dicha fecha. Al respecto, se precisa que el período durante el que se haya extendido dichas exenciones será considerado como cotizado a efectos del cálculo de la pensión correspondiente.

---

<sup>37</sup> "Ya que en otro caso se produciría el efecto contradictorio de exonerar de la obligación de cotizar a quienes en razón a los años cotizados no han alcanzado todavía el 100 por 100 de porcentaje aplicable a la base reguladora de su pensión, con la consecuencia de que los años trabajados a partir de los 65 años de edad no podrían ser contabilizados a tal efecto, por cuanto no existirían cotizaciones por la contingencia de jubilación ni previsión legal alguna que posibilitara su cómputo a dicho efecto" (Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de 3 de febrero de 2011).

<sup>38</sup> Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de 3 de febrero de 2011.

### 3. LA CUANTÍA

#### A) BASE REGULADORA

##### i. Nueva fórmula

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

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

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

##### ii. Integración de lagunas

La Ley 27/2011, ha modificado profundamente las reglas sobre integración de lagunas aplicables a la pensión de jubilación y para la Incapacidad Permanente.

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

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

Hasta el 1 de enero de 2013, la integración de lagunas era total, pero como ahora veremos, el nuevo régimen introducido por la Ley 27/2011 es muy restrictivo, aunque menos de lo que se preveía en el Anteproyecto<sup>39</sup>. Finalmente queda así:

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

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

Son unas reglas más restrictivas, que apuestan por el principio de contributividad en lugar de la solidaridad, y que tienen un clarísimo impacto de género, como expresamente asumía el Informe Económico del Anteproyecto de Ley refleja cómo las nuevas reglas de integración de lagunas va a tener una mayor incidencia en las mujeres que en los hombres:

---

<sup>39</sup> Así, el Acuerdo Social y Económico de 2 de febrero de 2011, indicaba que “en caso de existir lagunas de cotización serán completadas siempre de acuerdo a la fórmula siguiente: las correspondientes a los primeros 24 meses con la base mínima de cotización y las que excedan de 24 meses con el 50% de la misma. Adicionalmente, la Seguridad Social arbitrará fórmulas que reconozcan los periodos cotizados de los 24 meses anteriores al de cómputo para el relleno de lagunas de cotización, en los términos y con las condiciones que reglamentariamente se determinen”.

Por su parte, el Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social, de 3 de febrero, indicó que los 24 meses con lagunas más próximos al hecho causante se integrarán con el 100 por 100 de la base mínima para mayores de 18 años; el resto, con el 50 por ciento de dicha base. Es decir, mientras que el Acuerdo habla de las lagunas que puedan acontecer en los últimos 24 meses, el Anteproyecto de los últimos 24 meses con lagunas.

### Hombres

Lagunas en bases cotización	Régimen General		Autónomos		Hogar	
	15	20	15	20	15	20
	últimos años	últimos años	últimos años	últimos años	últimos años	últimos años
Sin lagunas	48,7%	37,6%	43,3%	40,8%	0,5%	0,4%
Hasta 24 meses	7,1%	12,3%	1,5%	1,8%	0,1%	0,1%
25 ó más meses	7,6%	13,5%	14,0%	16,2%	0,9%	1,1%
	<b>63,4%</b>	<b>63,4%</b>	<b>58,9%</b>	<b>58,9%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,5%</b>

### Mujeres

Lagunas en bases cotización	Régimen General		Autónomos		Hogar	
	15	20	15	20	15	20
	últimos años	últimos años	últimos años	últimos años	últimos años	últimos años
Sin lagunas	19,3%	12,5%	20,7%	15,7%	29,6%	19,8%
Hasta 24 meses	4,3%	5,9%	2,2%	2,2%	6,1%	5,0%
25 ó más meses	13,1%	18,2%	18,3%	23,3%	62,7%	73,7%
	<b>36,6%</b>	<b>36,6%</b>	<b>41,1%</b>	<b>41,1%</b>	<b>98,5%</b>	<b>98,5%</b>

### iii. Reglas para los casos de reducción de bases de cotización a partir de los 55 años

La disposición transitoria quinta LGSS (introducida por la Ley 27/2011, y desarrollada por el artículo 2 RD 1716/2012), fijan reglas específicas para los supuestos de trabajadores (por cuenta ajena y autónomos<sup>40</sup>) que pierdan involuntariamente el empleo, y a partir de los 55 años vean reducida su base de cotización respecto de la que tenían previamente. La ventaja que se les concede es la posibilidad de optar por una base reguladora más amplia que la correspondería conforme a las reglas generales en cada momento.

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

<sup>40</sup> En caso de trabajadores por cuenta propia, la letra c) del artículo 2 RD 1716/2012, de 28 de diciembre precisa que los autónomos con respecto a los cuales haya transcurrido un año desde la fecha en que se haya agotado la prestación por cese de actividad, las reglas que se exponen a continuación queda condicionada a que dicho cese, producido a partir del cumplimiento de los 55 años de edad, lo haya sido respecto de la última actividad realizada previa al hecho causante de la pensión de jubilación.



- a) Desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2016, para quienes hayan cesado en el trabajo por causa no imputable a su libre voluntad<sup>41</sup>, y experimenten una reducción de las bases de cotización a partir de los 55 años de edad y durante al menos veinticuatro meses (no necesariamente consecutivos)<sup>42</sup>, respecto de las bases de cotización acreditadas con anterioridad a la extinción de la relación laboral, podrán optar por una base distinta de la fijada con carácter general. Así, en tales casos, la base reguladora será el resultado de dividir por 280 las bases de cotización durante los 240 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante, siempre que resulte más favorable que la que le hubiese correspondido.
- b) Desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2021, en los supuestos antes indicados, la base reguladora será la establecida en el apartado 1 del artículo 162 con carácter general, siempre que resulte más favorable que la que le hubiese correspondido de acuerdo con la escala de aplicación transitoria prevista en el apartado 1 de la disposición transitoria quinta LGSS.

## B) PORCENTAJE

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

Sin entrar en el régimen transitorio previsto (contemplado en la nueva disposición transitoria vigésima primera LGSS)<sup>43</sup>, una vez que esté plenamente en vigor redundará en una disminución de las pensiones de aquéllas personas cuya vida laboral es más corta (básicamente mujeres). Esta tabla comparativa del antes y después de la reforma proyectada es suficientemente expresiva, aunque debe advertirse que tras la reforma el porcentaje no varía por años, sino por meses:

<sup>41</sup> Por las causas y los supuestos contemplados en el artículo 208.1 LGSS. El artículo 2 a) del RD 1716/2012, de 28 de diciembre aclara que el cese en el trabajo puede producirse antes o después de cumplir los 55 años de edad, pero se entiende referido a la relación laboral más extensa de su carrera de cotización extinguida después de cumplir los 50 años de edad.

<sup>42</sup> El artículo 2 a) del RD 1716/2012, tras aclarar que los 24 meses no son necesariamente consecutivos, indica que los 24 meses con bases de cotización inferiores a la acreditada en el mes inmediatamente anterior al de la extinción de la relación laboral han de estar comprendidos entre el cumplimiento de la edad de 55 años, o la de extinción de la relación laboral por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, si esta es posterior al cumplimiento de dicha edad, y el mes anterior al mes previo al del hecho causante de la pensión de jubilación.

<sup>43</sup> Durante los años 2013 a 2019, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 163, el 0,21 % y por los 83 meses siguientes, el 0,19 %

Durante los años 2020 a 2022, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 106, el 0,21 % y por los 146 meses siguientes, el 0,19 %

Durante los años 2023 a 2026, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 49, el 0,21 % y por los 209 meses siguientes, el 0,19 %.

A partir del año 2027, por cada mes adicional de cotización entre los meses 1 y 248, el 0,19 % y por los 16 meses siguientes, el 0,18 %.

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

### C) COMPLEMENTOS POR MÍNIMOS Y TOPES MÁXIMOS

La Ley 27/2011 ha modificado el régimen jurídico de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, de manera que, en ningún caso, el importe de tales complementos sea superior a la cuantía de las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas vigentes en cada momento. Cuando exista cónyuge a cargo del pensionista, el importe de tales complementos no podrá rebasar la cuantía que correspondería a la pensión no contributiva por aplicación de lo establecido en el apartado 1, 1.º, del artículo 145 para las unidades económicas en las que concurren dos beneficiarios con derecho a pensión.

Es una limitación que no afecta a las personas que ya vienen percibiendo tales complementos, que lo seguirán haciendo en los mismos términos. Así, solo será de aplicación a las pensiones que hubieran sido causadas con posterioridad a 1 de enero de 2013 (nueva disposición adicional quincuagésima cuarta LGSS).

Es una regla restrictiva, pero coherente con la naturaleza no contributiva de los complementos por mínimos.

Por lo que se refiere a los topes máximos de las pensiones, para 2013 el importe máximo (recogido en el art. 42 LPGE para 2013), es en cómputo mensual 2.548,12 euros (tope que también opera para las pagas extraordinarias), y en cómputo anual: 35.673,68 euros. Ahora bien, esta cifra no siempre opera, sino que precisamente en relación con la jubilación, hay dos reglas a tener en cuenta: una en la que se podrá percibir más de ese importe; y otra en la que la pensión máxima se ve minorada.

Respecto al supuesto en el que podrá percibirse más del importe máximo, hay que estar a los casos de prórroga de la actividad por encima de la edad de jubilación. Como hemos visto, a estos trabajadores se les mejora su futura pensión entre un 2,75 ó 4 % por año trabajado a partir de esa edad. El porcentaje adicional obtenido se sumará al que con carácter general corresponda al interesado en función de la vida laboral acreditada, obteniéndose un importe que –siguiendo las reglas generales de determinación de la cuantía- no podrá ser superior en ningún caso al límite máximo de las pensiones establecido en el artículo 47. Sin embargo, para estos supuestos se prevé una alternativa: y es el reconocimiento a percibir anualmente una cantidad cuyo importe se obtendrá aplicando al importe de dicho límite vigente en cada momento el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, redondeado a la unidad más próxima por exceso. La citada cantidad se devengará por meses vencidos y se abonará en catorce pagas, sin que la suma de su importe y el de la pensión o pensiones que tuviera reconocidas el interesado, en cómputo anual, pueda superar la cuantía del tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento, también en cómputo anual (art. 163.2 LGSS).

En el extremo opuesto, hay un caso en el que el tope máximo de la pensión se ve minorado, y es en los supuestos de jubilaciones anticipadas. Indica el artículo 163.3 LGSS que cuando para determinar la cuantía de una pensión de jubilación hubieran de aplicarse coeficientes reductores por edad, la pensión final no podrá ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,25 por 100 por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación, con objeto de que no perciban el importe máximo previsto para las pensiones. Es decir, trata de evitar que para un trabajador con una base reguladora elevada, la jubilación anticipada no le implique pérdida del importe de la pensión, de modo que siempre cobrara la pensión máxima (ya que al ser su base reguladora más alta que la pensión máxima, la penalización por anticipación no tendría impacto en lo que cobraría: la pensión máxima).

#### D) REVALORIZACIÓN DE PENSIONES

El artículo 48 LGSS contempla que las pensiones contributivas se revalorizarán conforme al IPC previsto para cada año, es decir, en base a la previsión económica para el año entrante.

Ahora bien, el RDL 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, ha adoptado tres medidas en relación con la revalorización:

- Se suspende la revalorización de las pensiones contributivas para el ejercicio de 2013. En consecuencia, las pensiones contributivas, incluidas las mínimas, no serán revalorizadas al comienzo del próximo año en función del

La jubilación en 2013. Nuevo régimen jurídico tras la entrada en vigor de la Ley 27/2011 y el RD 1716/2012, de 28 de diciembre

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

correspondiente índice de precios al consumo (IPC) previsto para el mismo, suspendiéndose la aplicación del art. 48.1.1. (y del art. 27.1 párrafo 1 de la Ley de Clases Pasivas del Estado).

- Sin perjuicio de lo anterior, las pensiones del sistema de la Seguridad Social (contributivas y no contributivas) y de Clases Pasivas, “se incrementarán” en 2013:
  - En un 1%, con carácter general.
  - En un 2%, las que no superen los 1.000 € mensuales (14.000 €/año).

Para evitar que las pensiones que queda justo por encima de 1000 euros/mes no se vean incrementadas un 2% (y sí las que sean de 999 euros/mes), el RDL 29/2012, de 30 de diciembre, ha fijado una regla específica, y es que las pensiones cuya cuantía esté comprendida entre 1.000,01€/mes y 1.009,90 €/mes (o 14.000,01 €/mes o 14.138,60 € mes), se incrementarán en la cuantía necesaria para que la pensión resultante alcance el importe de 1.020,00 €/mes (o 14.280,00 €/año)(art. 5 RDL 29/2012).

- Se deja sin efecto su actualización para el ejercicio 2012, esto es, no se prevé la aplicación del mecanismo de garantía del mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones previsto en el art. 48.1.2 LGSS.

# La Diputación de Granada celebra los actos de su bicentenario

Con un ciclo de conferencias



La Diputación de Granada arranca este miércoles los actos programados para su bicentenario, que se remonta a 1813, con un ciclo de conferencias que acercarán al ciudadano el papel desempeñado por estas instituciones provinciales.

El profesor José Torné-Dombidau y Jiménez, doctor en Derecho y profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Granada, será quien inaugure, a partir de las 19,30 horas en el Palacio de Niñas Nobles, este ciclo con una ponencia que profundizará en la evolución histórica de la figura y el régimen jurídico de las diputaciones provinciales.

El conocido experto en Administraciones Públicas Rafael Jiménez Asensio analizará una semana después, el 10 de abril, a la misma hora, la situación actual y las perspectivas de futuro de las diputaciones provinciales justo en un momento en que, según la institución granadina, están “llamadas a jugar una labor esencial” una vez que se termine de perfilar la nueva reforma de la administración local.

El ciclo culminará el miércoles 17 de abril con una mesa redonda moderada por el profesor Torné-Dombidau en la que participarán, junto con el actual presidente de la Diputación de Granada, Sebastián Pérez, todos los expresidentes vivos de la etapa democrática reciente; en concreto, José Sánchez Faba, Juan Hurtado Gallardo, José Olea Varón, Antonio India Gotor, José Rodríguez Tabasco y Antonio Martínez Caler, quienes tratarán de hacer balance de la gestión de la institución provincial en el periodo constitucional.

Asimismo, para el bicentenario se celebrará un pleno conmemorativo institucional el 30 de abril a las 12,00 horas –por ser el día 1 de mayo el Día del Trabajo– en la antigua sede de la Diputación, en el Palacio de Bibataubín, donde además se colocará una placa de bronce como testimonio. El pleno, al que asistirán también los expresidentes democráticos de la corporación, servirá además para firmar una declaración institucional para proponer medidas que saquen a la provincia “adelante”.

También el 20 de junio, en el cruce del Hospital Real, se presentará una exposición histórica donde se recogerán aspectos de diversa índole documental y artística de la labor desarrollada por la institución supramunicipal. Los comisarios de la muestra, que estará abierta hasta el 13 de septiembre, son Pilar Parra Arcas, Miguel Muñoz García Liger y Laura Luna Ocón, todos ellos trabajadores de la Diputación.

La Diputación ha querido además hacer coincidir la efeméride con la reversión del Palacete de Niñas Nobles, propiedad de la Diputación de Granada, donde irá ubicada la nueva Oficina Provincial de Turismo y tres ámbitos expositivos, uno dedicado al turismo provincial, otro a las denominaciones de origen de Granada, y otro a obras artísticas del propio patrimonio de la Institución.

De la misma manera, se han iniciado los trabajos para poner en marcha el Centro de Patrimonio Cultural de la Alpujarra, un edificio donado por el Ayuntamiento de Ugíjar, que junto al de Capileira son los dos únicos centros museísticos de la comarca, en el marco de la iniciativa para lograr que la Alpujarra sea declarada Patrimonio de la Humanidad por la Unesco.

Paralelamente y como complemento a estas actividades se realizará una medalla en bronce conmemorativa que será distribuida a los 168 ayuntamientos de la provincia y se editará, a modo de avance, una publicación de la historia de la Diputación que está siendo elaborada por Pilar Parra, directora del Departamento de Publicaciones de la Diputación de Granada.

Asimismo, se programará un ciclo de conciertos bajo el título 'La Música en Granada en torno al 1813' y otro de flamenco y su historia en la provincia de Granada y se ha previsto la organización de un ciclo de conferencias sobre 'La situación política, social, literaria y artística' con el fin de recrear el panorama histórico en torno al momento de constitución de la Diputación de Granada.

Como complemento a estas actividades, destaca la creación de un museo virtual de la provincia de Granada que mostrará una selección de las obras histórico-artísticas de mayor relieve dentro del patrimonio granadino, y el refuerzo de la figura de Federico García Lorca, con el teatro de La Barraca itinerante, con la colaboración del Milenio, en todas las provincias andaluzas y en Madrid y Barcelona.

El broche de oro de las actividades programadas para el bicentenario será un concierto de la Orquesta Ciudad de Granada, que bajo la dirección del maestro López Carreño, ofrecerá a los granadinos de la capital y de la provincia un concierto de carácter extraordinario, en el Auditorio Manuel de Falla, el próximo 5 de diciembre.

En la presentación de la programación, el presidente de la Diputación, Sebastián Pérez, señaló que la intención de la institución es fundamentalmente "explicar a los granadinos" el porqué de la existencia de estas instituciones, y más concretamente de la de Granada, una provincia que es la andaluza que más municipios tiene, el 80 por ciento de ellos con menos de 20.000 habitantes.

"Hoy las instituciones provinciales están más vigentes que nunca. Si no existieran estos pequeños municipios tendrían grandes dificultades", mantuvo Pérez, que ha animado a la ciudadanía a participar y aportar ideas con respecto al bicentenario.

Fuente: Granada Digital.com, 3/4/2013 (<http://www.granadadigital.com/la-diputacion-inicia-los-actos-de-su-bicentenario-312226/>)

# El CEMCi renueva su página web

## El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional de la Diputación Provincial

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCi) de la Diputación Provincial de Granada ha renovado su página web.

La finalidad estatutaria del CEMCi, como agencia pública administrativa local, es la gestión exclusiva de las competencias propias que la legislación vigente atribuye a la Corporación Provincial “en materia de formación, capacitación y perfeccionamiento de los cargos electos, directivos, habilitados estatales y en especial empleados públicos de las Entidades Locales, así como publicaciones y documentación en materia de Régimen Local”.

El esfuerzo con esta puesta a punto de la web supone para los responsables y la dirección del centro la continuación de una trayectoria de constante renovación, innovación e implementación que se viene proyectando al servicio de centenares de alcaldes, concejales y empleados públicos de la geografía provincial principalmente, de las demás provincias y diputaciones andaluzas, así como de otros territorios y comunidades autónomas de España, que aprecian en su justo valor el acierto de su creación y trayectoria durante ya casi siete lustros..

Su consejo rector, a comienzos de año, aprobó para el presente ejercicio de año 2013 un plan general de acción, un reto en el que la dirección y los demás responsables y trabajadores que han de ejecutarlo están plenamente comprometidos. Un plan que contempla una nueva página web que no es un mero cambio de fachada sino que supone la aplicación práctica de los nuevos conceptos que han de ser aplicados en un futuro y que suponen una auténtica revolución en la administración pública que difumine las barreras que aún persisten y dificultan la interacción entre ella y los administrados. Es el denominado CEMCi digital.

La formación, el centro de documentación virtual, y la investigación, la información y los medios sociales (bitácora municipal, redes y canales como Facebook, LinkedIn, Twitter, Flickr, Soundcloud y Youtube, y revista electrónica) son los fundamentos de la novedosa web, a los que se une otro avance que supone comodidad y seguridad, como la posibilidad de efectuar el pago de la inscripción en los cursos mediante tarjeta de crédito.

El CEMCi también pretende con esta web que se incorpore a él ese universo cada día más complejo del fenómeno comunicativo, que se pretende sea más horizontal y en el que usuarios y organizaciones tengan su hábitat natural para compartir los intereses que suscitan las responsabilidades de los trabajos de todos los directivos y profesionales del ámbito local de las administraciones.

Fuente: Andalucía Noticias.es, 13/03/2013.

<http://www.andalucianoticias.es/el-centro-de-estudios-municipales-de-la-diputacion-y-la-fundacion-espublico-rubrican-un-acuerdo-312547/>

## La FEMP envía hoy a Hacienda sus alegaciones a la reforma local

**El documento que se remite al Ministerio incluye las aportaciones de 15 Federaciones Territoriales de Municipios y Provincias, trece Diputaciones Provinciales y 35 Ayuntamientos. El Presidente de la FEMP, Íñigo de la Serna, ha agradecido la postura del Ejecutivo, abierta al diálogo, y ha explicado que, con sus propuestas, la Federación busca mejorar el texto.**

El Presidente de la FEMP, Íñigo de la Serna, ha anunciado la inmediata remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del documento que contiene las alegaciones de la Federación al texto informado en Consejo de Ministros sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En su conjunto, la FEMP apunta modificaciones a 24 de los 28 artículos de la Ley de Bases de Régimen Local que se ven afectados en la propuesta del Gobierno, así como a otros puntos de la Ley de Haciendas Locales.

Según ha explicado el Presidente al finalizar la reunión de la Junta de Gobierno, celebrada al efecto esta mañana, el texto contiene la totalidad de observaciones formuladas por quince Federaciones Territoriales de Municipios y Provincias, trece Diputaciones Provinciales y más de 35 Ayuntamientos, así como por los grupos políticos representados en la FEMP, y será la base para continuar con el proceso ya abierto de cara a mejorar la reforma local formulada por el Gobierno.

Las alegaciones recogidas y asumidas por la FEMP se agrupan en siete bloques: en el primero se hace referencia a la eliminación de controles y tutelas sobre los municipios que, a juicio de la FEMP, vulneran la autonomía local. Puntos como la supresión del régimen especial de intervención para los municipios menores de 5.000 habitantes con un plan económico-financiero en vigor, o la retirada de ciertos controles a ejecutar por parte de los interventores, forman parte de este capítulo.

Otro de los bloques se centra en la supresión injustificada de Entidades Locales y un tercero gira en torno al rediseño de competencias, especialmente las relacionadas con educación, sanidad y servicios sociales, de titularidad autonómica; a este respecto la FEMP pide que el traspaso de éstas desde los municipios a las autonomías incluya sólo medios materiales y personales, pero no financieros. Pide también la supresión del precepto que dispone la eliminación automática de los convenios existentes entre CCAA y Ayuntamientos y la de incluir entre las competencias locales el fomento de la participación ciudadana y de la utilización de las tecnologías de la comunicación y el desarrollo económico local.

El cuarto bloque se centra en la limitación de la evaluación obligatoria de las competencias y servicios y una mayor concreción del concepto “coste estándar”: desde la FEMP se propone que esta medida sólo sea obligatoria para las Entidades Locales que no sean eficientes en su gestión (aquéllas con ahorro neto negativo o las que sobrepasen el límite de endeudamiento establecido en la Ley de Haciendas Locales).

La propuesta de la FEMP contempla también como “medida excepcional” la asunción de la prestación de los servicios municipales por las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares. En el sexto bloque, sobre retribuciones de los electos locales, se propone que los de municipios menores de 1.000 habitantes también perciban retribuciones o la posibilidad de



cualquier electo de optar entre ser retribuido como electo o mantener su retribución como funcionario público (en el caso de que el electo sea funcionario). Se pide también que los aspectos retributivos sean de aplicación en la próxima Legislatura.

El último de los capítulos tiene que ver con la institucionalización de la FEMP. Fuera de estos apartados se han recogido otras cuestiones de interés para las Entidades Locales, como la que pide que los Ayuntamientos puedan efectuar embargos, en vía ejecutiva, en todo el territorio nacional, o el mantenimiento de las licencias municipales o el reconocimiento expreso de las singularidades de los municipios que se ubican en Comunidades Autónomas Uniprovinciales.

Fuente: Femp.es.

([http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/\\_fxSSGDnKJVmHONf6iLM8gyogMz2Vil0eQcjm3oScz1w](http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/_fxSSGDnKJVmHONf6iLM8gyogMz2Vil0eQcjm3oScz1w))

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## La Diputación de Granada insta a la Junta de Andalucía a que cree un Fondo de Liquidez Municipal para facilitar financiación a los ayuntamientos de la comunidad autónoma

La administración autonómica “debe mojar y predicar, pero también dar trigo”



*El pleno de la Diputación de Granada ha aprobado hoy, con los únicos votos favorables de PP e IU, instar a la Junta de Andalucía a que cree un Fondo de Liquidez Municipal que pueda facilitar financiación a los distintos ayuntamientos de Andalucía que la necesiten. “La Junta de Andalucía tiene residenciada en su ámbito competencial la mayoría de las necesidades que concurren en la legislación para ayudar a los ayuntamientos. Por tanto es la administración autonómica la que tiene que expresar su apoyo, no yendo a manifestaciones sólo, no yendo a leer manifiestos en apoyo de los ayuntamientos de la política municipal si no también poniendo de su parte. Y en ese aspecto creo que aún está pendiente esa gran obra de la transición que es mejorar la financiación de los ayuntamientos”, argumentó José Torrente, portavoz del equipo de Gobierno provincial.*

En su intervención en defensa de la creación de este Fondo, Torrente afirmó que la Junta de Andalucía “debe ser sensible y crear ese Fondo de Liquidez, como el Gobierno central ha hecho para con otros aspectos de la política municipal, como pagar las facturas a proveedores o ampliar el plazo de las devoluciones pendientes para favorecer la liquidez municipal”.

En ese aspecto, la administración autonómica “debe mojarse y predicar, pero también dar trigo”. Por ello, el pleno provincial considera una “tarea pendiente” la creación del Fondo de Liquidez Municipal “que ayude a los ayuntamientos de Granada que lo están pasando mal”. En este punto, José Torrente puso como ejemplo el Ayuntamiento de Santa Fe, “que en vez de pedir que se repitan las elecciones municipales porque no les gustó el resultado electoral, debería apoyar la creación de este fondo para que la Junta se comprometa directamente con los Consistorios”.

El portavoz provincial criticó las medidas adoptadas por la Junta “en detrimento de los ayuntamientos” como es la congelación de fondos, “y que a Granada le perjudican en 10.000.000 de euros”. “Esperemos que su compromiso real con nuestra provincia sea aportando un fondo específico para que los ayuntamientos cuenten con una liquidez tal y como hacemos desde la Diputación de Granada con los ayuntamientos de nuestra provincia”, concluyó.

#### MOCIÓN FONDO DE LIQUIDEZ MUNICIPAL

La situación económica que atraviesa Andalucía, como en el conjunto de España, está provocando una disminución de la actividad económica que repercute directamente en los ingresos públicos de las distintas administraciones. La disminución de ingresos obliga a un ajuste del gasto público de las distintas administraciones que les permita una consolidación fiscal y reducción del déficit.

Esta situación es especialmente grave en un momento en que los ayuntamientos atraviesan una profunda crisis de las finanzas municipales que le impiden, en muchas ocasiones, atender la financiación de los más elementales servicios públicos de su competencia. Pero la situación de asfixia económica de estos ayuntamientos, no se debe solo a la falta de ingresos por el retroceso en la actividad económica, también es ocasionada por la deuda que tiene contraída la Junta de Andalucía con las propias entidades locales y la cantidad de recursos propios que estas últimas utilizan para cubrir el gasto de competencias impropias, esto es, competencias de la Junta de Andalucía, que la propia Junta no acomete y que recaen directamente sobre los ayuntamientos. Además, estas administraciones, al ser las más cercanas a los ciudadanos, se ven obligadas a prestar determinados servicios con la inmediatez que exige en ocasiones la urgencia de la necesidad social. Sin embargo, su capacidad financiera está limitada en cuanto a la negociación bancaria por su propio tamaño y por la propia situación de sus finanzas.

Por otra parte, el mecanismo del Fondo de Liquidez Autonómico puesto en marcha por el Gobierno de España, ha servido con éxito para resolver problemas de liquidez de numerosas comunidades autónomas, problemas de liquidez similares a los que los ayuntamientos andaluces tienen.

Propuestas de acuerdo:

- 1.- Instar al Gobierno andaluz a crear un Fondo de Liquidez Municipal que pueda facilitar financiación a los distintos ayuntamientos de Andalucía que la necesiten.
- 2.- Dar traslado de este acuerdo a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Fuente: Diputación de Granada.es, 5/4/2013.

<http://www.dipgra.es/inicio/noticias.php?noticia=3559&area=155>

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

# El CEMCI y la Fundación Espublico rubrican un acuerdo

## Para realizar trabajos de investigación, estudios y publicaciones conjuntas

José María Guadalupe, vicepresidente del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), dependiente de la Diputación de Granada, ha rubricado junto al presidente de la Fundación Espublico, Ángel Asín, un convenio específico para el desarrollo de actividades durante el presente año dentro del convenio marco ya en vigor.

El CEMCI radicado en Granada es conocido por ser una referencia desde mitad de los años setenta del pasado siglo, cuando se creó, para las entidades locales y los funcionarios municipales. Signos referentes de su actividad son la profesionalización y la especialización en impartición de enseñanzas en el ámbito de la administración local. Por su parte, la Fundación Espublico tiene como fines propios el desarrollo de actividades de ayuda “que fomenten la profesión del colectivo de secretarios municipales, a través de la colaboración con asociaciones de este colectivo”. El fomento y apoyo a este colectivo se contempla en sus estatutos con el desarrollo de trabajos de investigación legislativa en este sector y la potenciación de eventos y cursos de formación.

Entre los fines del CEMCI están “la formación, capacitación y perfeccionamiento de los cargos electos, directivos, habilitados estatales y en especial, empleados públicos de las entidades locales, así como publicaciones y documentación en materia de régimen local. También forma parte de sus finalidades la promoción y realización de estudios, publicaciones e investigaciones en materias relacionadas con las administraciones públicas y “la investigación científica y realización de estudios técnicos y asistencia técnica”.

El acuerdo-marco proclama la atención de las respectivas organizaciones firmantes en cuanto a sus atribuciones y objetivos de actuación y declaran “su voluntad expresa de colaborar activamente en sus áreas de competencia respectivas” al objeto de promover e impulsar, en especial entre los destinatarios de sus actividades, el conocimiento y la aplicación de la ciencia jurídico-administrativa.

El objeto del convenio específico prevé una actividad denominada ‘Jornada: claves Económicas para gestionar en crisis’, dentro del Programa de Formación de concejales del CEMCI. Jornada que persigue, entre otros aspectos, conocer y profundizar en los principales conceptos económicos municipales para mejorar la gestión del ayuntamiento y cumplir con los nuevos requerimientos legales.

Fuente: Andalucía Noticias.es, 3/4/2013.

<http://www.andalucianoticias.es/el-centro-de-estudios-municipales-de-la-diputacion-y-la-fundacion-espublico-rubrican-un-acuerdo-312547/>

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## **LA LICENCIA DE OCUPACIÓN/UTILIZACIÓN EN EL DERECHO URBANÍSTICO ANDALUZ**

José Manuel BEJARANO LUCAS  
Licenciado en Derecho  
Excmo. Ayuntamiento de Marbella (Málaga)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma con Aprovechamiento del Curso sobre el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía y Administración Local, impartido durante los días 23 de mayo al 25 de junio de 2012, por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

### SUMARIO:

- I. Origen y breve historia de la licencia de ocupación/utilización
- II. Concepto.
- III. Objeto y finalidad.
- IV. Procedimiento para su otorgamiento.
  - IV.1. Competencia para su otorgamiento.
  - IV.2. Normas generales sobre el procedimiento.
  - IV.3. Inicio del procedimiento.
  - IV.4. Subsanación y reiteración de solicitudes.
  - IV.5. Informe técnico y jurídico.
  - IV.6. Resolución.
- V. Las licencias de ocupación/utilización en el suelo no urbanizable.

### Bibliografía

## **I. ORIGEN Y BREVE HISTORIA DE LA LICENCIA DE OCUPACIÓN/UTILIZACIÓN**

La licencia de ocupación/utilización tiene su origen en la legislación de régimen local, siendo contemplada (si bien no con dicho término propiamente dicho) en el art. 64 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924 (Gaceta de Madrid, nº 198, de 16 de julio de 1924) el cual ya disponía:

*“No podrá habitarse vivienda alguna, ni abrirse establecimientos industriales, sin que previamente se haya efectuado por el personal que el Ayuntamiento determine, la correspondiente visita de inspección para comprobar si la obra se ajusta o no a las Ordenanzas Municipales o si se ha separado de los términos en que se formuló la petición”.*

Posteriormente, el art. 21 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), cuya vigencia perdura, si bien como legislación supletoria, somete a previa licencia *“la primera utilización de los edificios y modificación objetiva del uso de los mismos”.*

En el Derecho Urbanístico moderno, de la regulación de la licencia de 1ª ocupación/utilización, se han ocupado las sucesivas leyes urbanísticas estatales, desde la Ley del Suelo de 1956 hasta el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (TRLR92) hasta la promulgación de la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, que declaró la inconstitucionalidad de las tres cuartas partes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, entre los que se encontraban numerosos preceptos que regulaban la Disciplina urbanística, y por tanto la regulación de las licencias urbanísticas en general, y de la licencia de 1ª ocupación/utilización en particular, por lo que a partir de dicha sentencia dicha regulación habría de ser llevada a cabo por cada CCAA en su correspondiente ámbito territorial.

En la actualidad, en el Derecho Urbanístico Andaluz, la regulación “nuclear” de la licencia de ocupación/utilización se lleva a cabo en la ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía y en el Decreto 60/2010, por el que se aprueba el Reglamento Urbanístico de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## II. CONCEPTO

La licencia de 1ª ocupación/utilización puede ser definida como un acto administrativo de control previo o preventivo a través del cual la Administración municipal lleva a cabo una comprobación/fiscalización de que la edificación, instalación, o establecimiento para la que se solicita, es conforme con la licencia de obras previamente concedida así como que el que uso previsto es conforme con la normativa urbanística de aplicación.

No obstante, dicha definición de la licencia de ocupación/utilización puede considerarse genérica, dado que la misma podría decirse que se encuentra en evolución tanto en el Derecho urbanístico andaluz, en el que se prevé la posibilidad de su otorgamiento incluso en supuestos en que no existe licencia de obras previa, si bien en consonancia con una constante doctrina jurisprudencial que admite tal posibilidad, como tendremos ocasión de ver en el presente trabajo, como en el Derecho urbanístico autonómico comparado en el que dicho control previo está pasando a configurarse como un control a posteriori, a través de una comunicación previa o una declaración responsable<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A modo de ejemplo, puede citarse la legislación urbanística canaria, Decreto Legislativo 1/2000:

*Art. 166 Bis: “La primera utilización y ocupación de edificaciones e instalaciones en general deberán ser precedidas por una declaración responsable presentada por el titular del derecho en el*



### III. OBJETO Y FINALIDAD

El art. 169.1 de la LOUA somete a previa licencia municipal entre otros supuestos e), la ocupación y la primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación su uso.

El Decreto 60/2010, de 16 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante RDU) lleva a cabo en el art. 7 una definición del objeto y finalidad de las licencias de 1ª ocupación/utilización al disponer que *“tiene por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación”*, señalando igualmente que *“cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada”*.

No obstante merece destacar que ello no supone una novedad del RDU ya que esta  **doble finalidad de la licencia de 1ª ocupación**  ya había sido reseñada en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales (STS de 8 de noviembre de 2003 o STS de 10 de marzo de 1999 entre otros muchos) señalando que la LPO tiene como finalidad verificar si el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y puede habilitarse para el uso a que se destina y constatar si la obra ejecutada se ajusta en realidad a la licencia de obras concedida.

Debe igualmente señalarse que dicho objeto y finalidad es limitado, a pesar de que de una primera lectura del primer párrafo del art. 7 RDU pudiera llegar a interpretarse que a través de la licencia de 1ª ocupación/utilización puede llevarse a cabo un 2º control de la normativa y ordenación urbanística de aplicación al edificio o construcción para la que se solicita dicha licencia.

Como ha señalado la jurisprudencia, la Administración debe ceñirse a comprobar exclusivamente *“el cumplimiento y adecuación de los usos permitidos; el hecho de que la construcción respete las normas de seguridad y salubridad; y que la urbanización esté debidamente finalizada”* puesto que lo autorizado por medio de dicha licencia no es la edificación o construcción sino la ocupación/utilización del mismo, de manera que la Administración no puede llevar a cabo una revisión de la legalidad de la licencia de obras previamente concedida a través de la LPO, siendo constante la doctrina jurisprudencial en este sentido (STS 10 de marzo de 1999, RJ 2172; STS 14 de diciembre de 1998 o STS de 8 de noviembre de 2003: *“la jurisprudencia ha destacado la relación que existe entre la licencia de primera ocupación y la licencia de obras, de tal modo que ni puede la Administración aprovechar aquella para la revisión de ésta, imponiendo condiciones o limitaciones no exigidas al concederse la licencia de obras, ni el ciudadano apartarse en la ejecución de la construcción de los términos en que la licencia de obras fue concedida, para defender que, independientemente de esa desviación, la construcción realizada también se adecuaba al planeamiento”*.

---

*ayuntamiento correspondiente, que deberá adjuntar un certificado de finalización de obra firmado por técnico competente, en el que se acredite la adecuación de la actividad o instalación al proyecto presentado conforme a la normativa urbanística, ordenanzas municipales, a la legislación sectorial aplicable y, en particular, cuando se trate de viviendas, a la adecuación de las condiciones de habitabilidad establecidas para el proyecto edificatorio en el informe técnico previsto en el artículo 166.5 de este texto refundido, según se establezca reglamentariamente”*.

De manera que podemos concluir con PELAYO JIMÉNEZ<sup>2</sup> que “*la licencia de primera ocupación no tiene como finalidad fiscalizar si la obra o construcción se ajusta o no a la normativa urbanística sino que **lo construido coincide “con lo licenciado”** y respeta el uso para el cual se concedió la licencia de obras”.*

Por otro lado el art. 7 RDUJA si incluye una pequeña novedad con respecto a lo dispuesto en la LOUA, que utiliza indistintamente los términos de licencia de primera ocupación/utilización (o al menos no aclara la diferencia entre ambos términos), al establecer que la licencia de primera ocupación se exigirá cuando el uso previsto sea el de vivienda y la licencia de utilización se exigirá en los demás supuestos (por ejemplo: uso industrial, comercial, hotelero, etc.).

Como señala CANO MURCIA<sup>3</sup> no existe unanimidad en la normativa urbanística en torno a la utilización de los términos licencia de ocupación/utilización, dándose la circunstancia de que ambos términos se usan en algunas comunidades autónomas<sup>4</sup> y en otras no, prevaleciendo el término ocupación frente a utilización, por lo que podemos concluir al respecto que resulta positiva la aclaración llevada a cabo por el RDUJA, a los efectos aclarar en qué casos debe emplearse uno u otro término.

#### **IV. PROCEDIMIENTO PARA SU OTORGAMIENTO**

La regulación del procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas en el Derecho urbanístico andaluz (entre las que se incluye la de 1ª ocupación/utilización) se ha llevado a cabo en el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía que ha desarrollado el art. 172 de la LOUA referido al procedimiento de otorgamiento de licencias (y en el que únicamente se recogen una serie de reglas aplicables a la ordenación del procedimiento de otorgamiento de licencias).

Centrándonos en la licencia de 1ª ocupación/utilización pasamos a desarrollar el procedimiento para su concesión, siguiendo la regulación que se lleva a cabo en el Reglamento de Disciplina Urbanística y refiriéndonos en concreto a las particularidades que plantea la licencia de ocupación/utilización respecto de otras licencias urbanísticas.

##### **IV.1. Competencia para su otorgamiento**

En cuanto a la competencia para el otorgamiento de las licencias urbanísticas, entre las que se incluye la licencia de 1ª ocupación/utilización el art. 11 RDUJA remite a la legislación de régimen local, es decir, a lo dispuesto en la ley 7/85, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

Atendiendo a dicha norma en cuanto a la competencia para el otorgamiento de la licencia de 1ª ocupación varía en función de que nos encontramos ante

<sup>2</sup> [http://www.pelayo-abogados.com/pdf/ramon/Doctrina-Licencias\\_de\\_primera\\_ocupacion\\_y\\_silencio\\_positivo.pdf](http://www.pelayo-abogados.com/pdf/ramon/Doctrina-Licencias_de_primera_ocupacion_y_silencio_positivo.pdf)

<sup>3</sup> CANO MURCIA, Antonio. *Urbanismo Menor*. LA LEY (2009)

<sup>4</sup> Pueden citarse a modo de ejemplo: Madrid (LSM 151.1.f) o Castilla y León (art. 97.1. e)

municipios de régimen común regulados en el Título II de la LBRL o ante municipios de “gran población” regulados en el Título X de dicha norma.

**En los municipios de régimen común,** la competencia para el otorgamiento de la licencia de 1ª ocupación corresponde al **Alcalde** (ex art. 21.1.q LBRL) siendo dicha competencia delegable (art. 21.3 LBRL).

**En los municipios de gran población,** la competencia para el otorgamiento de la licencia de 1ª ocupación corresponde a la Junta de Gobierno Local (ex art. 127.1.e), siendo igualmente dicha competencia delegable, siendo igualmente dicha competencia delegable.

Como novedad respecto de los municipios de régimen común, puede señalarse que en los municipios de gran población el otorgamiento de licencias en general, y de la licencia de 1ª ocupación resulta delegable, incluso en coordinadores generales y directores generales.

#### **IV.2. Normas generales sobre el procedimiento**

En el art. 12 del RDU se contienen una serie de normas que resultan aplicables al procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas y por tanto al de otorgamiento de licencias de 1ª ocupación/utilización.

Dicho artículo enumera en primer lugar la normativa bajo la que habrá de tramitarse y resolverse el otorgamiento de licencias urbanísticas, con remisión a la legislación sobre régimen local y procedimiento administrativo común, además de la normativa urbanística de la CCAA Andaluza.

Asimismo entre las normas generales que se recogen en el art. 12, parece querer el RDU querer incidir en la necesaria emisión de informe técnico y jurídico por los servicios jurídicos municipales o en su caso por la Diputación provincial, obligación que vuelve a reiterar en otros preceptos y de la que nos ocuparemos más adelante.

Por último dicho precepto, viene a consagrar el principio de “unidad de procedimiento” al disponer que *“se tramitarán conjuntamente, en un único procedimiento, las solicitudes simultáneas de licencias que, referidas a un mismo inmueble o parte del mismo, tengan por objeto actos sujetos a licencia urbanística, de conformidad con el art. 8. La resolución que se adopte diferenciará cada una de las licencias otorgadas, conservando cada una su propia naturaleza”*.

Cabe señalar al respecto que entre la licencia de obras y 1ª ocupación no existiría propiamente “unidad de procedimiento” si seguimos literalmente la redacción del art. 12 RDU in fine, dado que no resulta posible la solicitud simultánea (es decir, al mismo tiempo) de la licencia de obras y 1ª ocupación, dado que la segunda es en parte consecuencia de la primera, puesto que la licencia de 1ª ocupación se otorga una vez concedida la licencia de obras, y finalizadas las obras, para comprobar si las mismas se ajustan a la licencia de obras concedida.

No obstante, en la práctica si suele aplicarse el principio de “unidad de expediente”, pues dada la estrecha relación existente entre la licencia de obras y la licencia de 1ª ocupación/utilización, resulta conveniente su tramitación bajo el mismo nº de expediente y su archivo de forma conjunta, tanto para los propios servicios

municipales, como para los ciudadanos interesados en su consulta, si bien diferenciándose cada una de las licencias otorgadas de conformidad con el RDUJA.

### **IV.3. Inicio del procedimiento**

El procedimiento para el otorgamiento de la licencia de 1ª ocupación/utilización se iniciará mediante solicitud dirigida al Ayuntamiento a la que habrá de acompañarse la siguiente documentación (art. 13.1.d RDUJA<sup>5</sup>):

*“Las solicitudes de licencia de ocupación o utilización que se refieran a edificaciones amparadas en licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que requiriesen proyecto técnico, deben acompañarse de un certificado, acreditativo de la efectiva y completa finalización de las obras suscrito por técnico competente y visado por el Colegio profesional cuando así lo exija la normativa estatal, así como una declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa de la puesta en funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de la correcta ejecución de las acometidas de las redes de suministros.*

*Las solicitudes de licencias de ocupación o utilización referidas a edificaciones existentes en las que no sea preciso la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación, deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio profesional, cuando así lo exija la normativa estatal, en el que conste la terminación de la obra en fecha determinada, la descripción del estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto; así como la identificación catastral y registral del inmueble, y las condiciones urbanísticas vigentes. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa del correcto funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de que las redes son accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, y de ser viable dicha acometida”*

Distingue por tanto el art. 13 del RDUJA 2 supuestos que vamos a tratar por separado, dado que la documentación a adjuntar junto con la solicitud de licencia de 1ª ocupación/utilización es distinta:

**1)** Solicitud de licencia de 1ª ocupación/utilización de edificaciones para las que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que requiera de proyecto técnico. En tal caso se exige junto con la solicitud la aportación de 2 documentos.

---

<sup>5</sup> Según nueva redacción dada por el Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios.

Por un lado, certificado acreditativo de la efectiva y completa finalización de las obras suscrito por técnico competente, así como de una declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente, que viene a ser lo que se conoce como certificado final de obras y su suscripción es obligación del Director de Obras, así como por el director de ejecución de la obra de conformidad con los arts. 12 y 13 de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE).

Respecto al contenido del certificado final de obras el Anexo II de la parte I del Código Técnico de la Edificación (CTE), aprobado por el Real Decreto 314/2006 establece lo siguiente:

### *II.3. Certificado final de obra.*

- 1. En el certificado final de obra, el **director de la ejecución de la obra** certificará haber dirigido la ejecución material de las obras y controlado cuantitativa y cualitativamente la construcción y la calidad de lo edificado de acuerdo con el proyecto, la documentación técnica que lo desarrolla y las normas de la buena construcción.*
- 2. El **director de la obra** certificará que la edificación ha sido realizada bajo su dirección, de conformidad con el proyecto objeto de licencia y la documentación técnica que lo complementa, hallándose dispuesta para su adecuada utilización con arreglo a las instrucciones de uso y mantenimiento.*
- 3. Al certificado final de obra se le unirán como anejos los siguientes documentos:*
  - a) Descripción de las modificaciones que, con la conformidad del promotor, se hubiesen introducido durante la obra, haciendo constar su compatibilidad con las condiciones de la licencia; y*
  - b) Relación de los controles realizados durante la ejecución de la obra y sus resultados.*

Así atendiendo al contenido del certificado final de obras previsto en el CTE, podría concluirse que en el mismo documento pueden cumplirse las 2 obligaciones exigidas por el RDU para la solicitud de la licencia de ocupación /utilización (certificado finalización de las obras y declaración de conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras), tal como señala GRANADOS RODRÍGUEZ<sup>6</sup>, al apuntar que dicha declaración “*usualmente estará incluida en el texto del certificado final de obra*”.

En cuanto a la obligación de visado colegial del certificado final de obras, a diferencia de otros supuestos, el RDU guardaba silencio acerca la necesidad de visado obligatorio del mismo, sin embargo había de tenerse en cuenta al respecto el RD 1000/2010, el cual se dicta en virtud de la habilitación legal prevista en la Ley 25/2009 y 2/1974, y en cumplimiento de lo previsto en el art. de la Ley 2/1974, para

<sup>6</sup> GRANADOS RODRÍGUEZ, Juan Fernando. *La Disciplina Urbanística en Andalucía*. TIRANT. (2011)

determinar los trabajos profesionales que, por quedar acreditada su necesidad y proporcionalidad entre otras alternativas posibles, obligatoriamente deben obtener el visado colegial, como excepción a la libertad de elección del cliente, tal como se señala su exposición de motivos.

Dicho Real Decreto se dicta al amparo de los arts. 149.118 y 149.113 de la CE, los cuales atribuyen al Estado la competencia exclusiva, para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, por lo que lo dispuesto en él acerca de la exigencia o no de visado colegial, ha de prevalecer sobre lo dispuesto en el RDUA acerca de la exigencia de visado.

No obstante, respecto del certificado final de obra hemos señalado que el RDUA guardaba silencio acerca de la preceptividad o no de visado colegial del mismo, si bien, el art. 2 del RD 1000/2001 en su art. 2 que *“es obligatorio obtener el visado colegial sobre los siguientes trabajos profesionales...b) Certificado de final de obra de edificación, que incluirá la documentación prevista en el anexo II.3.3 del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. A estos efectos, se entenderá por edificación lo previsto en el art. 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación. La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran proyecto de acuerdo con el art. 22. de dicha Ley”*, por lo que hemos de concluir que resulta preceptivo el visado colegial del certificado final de obras.

Cabe señalar por último, respecto a la exigencia de visados obligatorios previstos en el RDUA, que por la Dirección General de Inspección, se ha realizado una propuesta de reforma del Reglamento de Disciplina Urbanística para que se incluya en este Decreto que se está tramitando por la Consejería de la Presidencia para suprimir las referencias al visado obligatorio para el proyecto básico y proyecto de parcelación y añade el visado obligatorio para las certificaciones finales de obras<sup>7</sup>.

Dicha propuesta se ha plasmado recientemente en el Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios, y que da nueva redacción al art. 13.1.d RDUA que dispone ahora para el supuesto que estamos analizando *“Las solicitudes de licencia de ocupación o utilización que se refieran a edificaciones amparadas en licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que requiriesen proyecto técnico, deben acompañarse de un certificado, acreditativo de la efectiva y completa finalización de las obras suscrito por técnico competente y visado por el Colegio profesional cuando así lo exija la normativa estatal...”*, de manera que a través del citado Decreto se da nueva redacción a diversos apartados del art. 13 del RDUA para adaptarse a lo dispuesto en la normativa estatal respecto a la exigencia de visado obligatorio para determinados trabajos profesionales, entre los que se encuentra el certificado final de obras, tal y como lo establece el art. 2 del RD 1000/2010, sobre visado colegial obligatorio.

Por otro lado, exige el art. 13 RDUA, para este supuesto que estamos analizando, que junto con la solicitud de licencia de 1ª ocupación/utilización habrá de aportarse documentación justificativa de la puesta en funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora, y en su

---

<sup>7</sup> MARZO SOLÍS, María del Carmen. *Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo*. IAAP.

caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de servicios públicos, de la correcta ejecución de las acometidas de las redes de suministro. Es decir, que junto con la solicitud de licencia de ocupación/utilización habrá de aportarse la documentación que acredite la puesta en funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble como pueden ser según el caso las relativas a suministro de agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, gas, telecomunicaciones, instalaciones de protección contra incendios, etc., así como en su caso certificado de las empresas suministradoras de tales servicios.

Asimismo, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, RDL 2/2004, de 5 de marzo, en su art. 76.3 establece que *“los Ayuntamientos podrán exigir la acreditación de la presentación de la declaración catastral de nueva construcción para la tramitación del procedimiento de concesión de la licencia que autorice la primera ocupación de los inmuebles”*

No finaliza aquí la exigencia de documentación que puede exigirse junto con la solicitud de la licencia de ocupación/utilización dado que la misma podrá ser ampliada por cada Ayuntamiento en su término municipal, mediante Ordenanza municipal así como aprobar modelos normalizados de solicitud de licencia urbanística (entre las que se incluye la de ocupación/utilización) a fin de facilitar a los interesados la aportación de datos y la documentación requerida, tratando de facilitar la puesta a disposición de los modelos normalizados a través de las tecnologías de la sociedad de la información (por ejemplo: a través de la web municipal).

En los casos que para un procedimiento concreto, en nuestro para la obtención de la licencia de ocupación/utilización, se haya establecido un modelo normalizado señala GALLEGO CÓRCOLES<sup>8</sup> que la no presentación de la instancia en impreso normalizado sería, todo lo más, un defecto subsanable, y para ello cita la STS de 24 de abril de 2000:

*“La no presentación de la instancia en impreso normalizado sería, todo lo más, un defecto subsanable, y esto sin olvidar que lo que tendría que razonar y probar la sociedad demandante –cosa que no hace– es si falta en la solicitud algún requisito verdaderamente sustancial que hiciera verdaderamente imposible concretar la pretensión...”*

*La omisión del impreso normalizado no es, ni puede ser, un requisito sustancial en ningún caso, sino un requisito de uso recomendable y hasta exigible por razones de racionalización del trabajo.*

*Y siendo esto así se trata de una mera irregularidad no invalidante”.*

A modo de conclusión, y siguiendo a VALERA ESCOBAR<sup>9</sup> puede señalarse que *“con carácter general, y sin perjuicio de las exigencias que se derivan de las peculiaridades de los PGOU; los interesados, con la solicitud de la licencia de ocupación han de presentar la siguiente documentación:*

- *Certificado final de obras, visado por Colegio profesional.*
- *Liquidación final de obra, visado por el Colegio profesional.*

<sup>8</sup> GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (2010). *Procedimiento Administrativo Local*. LA LEY. (2010)

<sup>9</sup> VALERA ESCOBAR, Ginés. *Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía*. CEMCI. (2009)

- *Impreso de alta de la vivienda en Hacienda.*
- *Modelo 750. Tasa por inscripción registral (Dirección General del Catastro).*
- *Modelo 902-5. Declaración simplificada de alteración de bienes inmuebles de naturaleza urbana (Dirección General del Catastro).*
- *Liquidaciones de tributos que correspondan.*
- *Libro del Edificio<sup>10</sup>.*

**2)** El RDUA en su redacción originaria establecía un 2º supuesto que se refiere al otorgamiento de la licencia de ocupación/utilización a edificaciones que no precisen de obras: *“las que se refieran a edificaciones en las que no sea preciso ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación, deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio profesional en el que se describa el estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta, y acredite, en atención, a las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto”.*

Igualmente en este caso el RDUA entraba en conflicto con el RD 1000/2010, sobre visado colegial obligatorio, al exigir el visado del certificado descriptivo y gráfico, documento que sin embargo, no se encuentra entre los precisados de visado obligatorio en el art. 2 del RD1000/2010, por lo que deberá prevalecer lo dispuesto en él, tal y como hemos tenido ocasión de señalar anteriormente.

No obstante dicha contradicción ha venido ser resuelta por el Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de servicios y que da nueva redacción al art. 13.1.d RDUA, estableciendo una redacción más acorde para este supuesto en cuanto a la exigencia de visado para el certificado descriptivo y gráfico, e igualmente se ha ampliado la documentación requerida en tal supuesto:

*“Las solicitudes de licencias de ocupación o utilización referidas a edificaciones existentes en las que no sea preciso la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación, deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio profesional, cuando así lo exija la normativa estatal, en el que conste la terminación de la obra en fecha determinada, la descripción del estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto; así como la identificación catastral y registral del inmueble, y las condiciones urbanísticas vigentes. Se adjuntará igualmente a la solicitud documentación justificativa del correcto funcionamiento de las instalaciones*

---

<sup>10</sup> Art. 7 LOE: Una vez finalizada la obra, el proyecto, con la incorporación, en su caso, de las modificaciones debidamente aprobadas, será facilitado al promotor por el director de obra para la formalización de los correspondientes trámites administrativos. A dicha documentación se adjuntará, al menos, el acta de recepción, la relación identificativa de los agentes que han intervenido durante el proceso de edificación, así como la relativa a las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones, de conformidad con la normativa que le sea de aplicación. Toda la documentación a que hace referencia los apartados anteriores, que constituirá el Libro del Edificio, será entregada a los usuarios finales del edificio.



*ejecutadas en el inmueble conforme a su normativa reguladora y, en su caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos, de que las redes son accesibles desde la edificación sin precisar nuevas obras, y de ser viable dicha acometida”.*

En cuanto a las situaciones que se podrían encuadrar en este segundo supuesto que estamos analizando, señala MARZO SOLÍS “*las viviendas antiguas en las que no se ha realizado obra alguna, no posean licencia de obras y no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo previsto en el artículo 185.1 de la LOUA, para poder obtener la licencia de primera ocupación/utilización se deberá presentar **la documentación señalada en el art. 13.d. párrafo segundo del RDU**”.* Viene a confirmar lo apuntado por la autora la promulgación del reciente Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Considero igualmente que sería encuadrable en este supuesto, un caso no infrecuente en la práctica de edificaciones antiguas que cuentan con licencia de obras y que se ajustan a la normativa urbanística y que sin embargo, no cuentan con licencia de 1ª ocupación/utilización, pese a que la misma ya venía siendo exigida por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, bien por dejadez del promotor/propietario que llevó a cabo la edificación, o bien por la falta de medios o “cierta permisividad” por parte de algunas Corporaciones Locales.

En concreto, pueden encontrarse casos en la práctica de viviendas finalizadas y que se ajustan a la normativa urbanística, resultando sin embargo, que el promotor inmobiliario las entregó a los compradores, sin haber obtenido la licencia de ocupación/utilización, por lo que puede resultar de interés para los compradores la obtención de la licencia de ocupación/utilización, para proceder a la contratación definitiva de servicios en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 175 LOUA, por tan sólo contar con los suministros de obras, debido al incumplimiento del promotor de la edificación, de no entregar la edificación con todas las licencias exigidas y suministros definitivos, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o administrativas, que en su caso, pudieran proceder.

En este caso, se ajustaría al supuesto analizado dado que no sería preciso la ejecución de obra alguna por estar la edificación finalizada, debiendo por tanto aportarse la documentación prevista en el art. 13.1.d) párrafo segundo.

En el mismo sentido apunta GRANADOS RODRÍGUEZ al señalar que “*en este punto, el reglamento se refiere a edificaciones de antigua construcción, que por una u otra razón, no obtuvieron en su momento licencia de primera ocupación y se necesita la licencia de ocupación o utilización para la contratación de servicios con las empresas suministradoras...*”.

En cuanto a la **legitimación para solicitar la licencia de ocupación/utilización** señala GUTIÉRREZ COLOMINA<sup>11</sup> que su solicitud corresponde al promotor, citando al respecto la STSJ Andalucía (Málaga) 97/2007, de

---

<sup>11</sup> GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio. *Comentario sobre el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía*. Fundación Asesores Locales (2011)

26 de enero de 2007 al disponer “*que la obligación de solicitar de primera ocupación corresponde al empresario o constructor que obtuvo la licencia de obra....*”.

Igualmente apunta dicha autor una solución muy acertada a mí modo de ver, ante el silencio del RDUJA al respecto, para el caso de que el titular de la licencia de obras no solicite la licencia de obras en un plazo de tiempo prudencial, citando la solución adoptada por el Pleno del Ayuntamiento de Sevilla mediante la aprobación de la ordenanza municipal de 17 de junio de 2004, para la tramitación de licencias urbanísticas que dispone que “*en el supuesto de que el titular de la licencia de obras no solicite la licencia de ocupación en un plazo de 30 días a contar desde la emisión del certificado final de obras, podrá ser aquella solicitada por la Comunidad de Propietarios y por el adquirente o usuario de la edificación*”.

Por tanto, podría resultar aconsejable la redacción y aprobación por parte de los Ayuntamientos de una Ordenanza Municipal en la que se recoja una solución similar, a los efectos de facilitar la obtención de la licencia de primera ocupación/utilización en los casos en que el titular de la licencia de obras no la solicita, al objeto de facilitar por ejemplo la contratación definitiva de los suministros, en consonancia con el art. 175 LOUA, así como facilitar una mayor seguridad jurídica a los compradores de viviendas.

No obstante, dicha solución plantea el interrogante, si en este caso el nuevo solicitante se subrogaría en los deberes pendientes de cumplir por parte del promotor inicial (por ejemplo: pago de tasas pendientes, obras de urbanización no finalizadas, etc.), pudiendo asimismo vulnerar lo dispuesto en el art. 21 del RDUJA acerca de la transmisibilidad de licencias.

En cuanto al lugar de presentación de las solicitudes habrá de atenderse a lo dispuesto en el art. 38.4 de la ley 30/92, del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico de las administraciones públicas:

*Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse:*

- a. En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.*
- b. En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, a la de cualquier Administración de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, a los Ayuntamientos de los Municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, o a la del resto de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.*
- c. En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.*
- d. En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.*
- e. En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.*

Igualmente debe aludirse a la posibilidad de presentación y tramitación de la solicitud de la licencia de ocupación/utilización de forma telemática, de acuerdo con

las regulación prevista en la Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios públicos, sin embargo, dicha posibilidad se encuentra limitada a las disponibilidades presupuestarias tal y como señala el apartado 4 de la Disposición final tercera:

*“En el ámbito de las Entidades que integran la Administración Local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los Cabildos y Consejos Insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos”.*

Asimismo habrá de atenderse a lo dispuesto en el art. 42.4 de la ley 30/1992, que exige por parte de las Administraciones Públicas que se informe a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo, bien mediante notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio o bien mediante comunicación que se le dirigirá al interesado dentro de los diez días<sup>12</sup> siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

#### **IV.4. Subsanación y reiteración de solicitudes**

De acuerdo con el art. 15.1 RDU, en el caso de que la solicitud no reúna los requisitos exigidos (por ejemplo: en el caso de la licencia de ocupación/utilización no aportar el certificado final de obras) se requerirá al solicitante para que subsane la falta o acompañe los documentos en el plazo de diez días, con indicación de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que así lo declare.

Lo dispuesto en este precepto del RDU debe ser completado con lo dispuesto en el art. 72.1 de la Ley 30/1992, que permite la ampliación prudencial de dicho plazo, hasta 5 días (hábiles), a petición del interesado o iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales; caso que puede darse en el caso de las licencias urbanísticas y en particular, en la licencia de ocupación/utilización, como podría ser el requerimiento de aportación de un proyecto final de obras, por haberse producido variaciones exigidas para la correcta ejecución de las obras (por ejemplo: variación de las instalaciones respecto a lo proyectado y aprobado inicialmente, siempre que se justifique que tales cambios cumplen con la normativa urbanística, de extinción de incendios, etc., pues en caso contrario lo procedente sería el).

Asimismo debe advertirse que el desistimiento requerirá de previa resolución, que así la declare como señala la 30/1992, y en concreto su art. 42, de acuerdo con la

<sup>12</sup> “Hábiles” ex art. 48.1 de la ley 30/1992.

redacción dada por la Ley 4/1999 y reitera el RDUJA. Y ello conviene subrayarlo ante la práctica aún no erradicada que vienen practicando algunos Ayuntamientos que continúan aplicando el art. 152.2 del ROF<sup>13</sup> *“si el documento presentado a registro no reuniera los datos exigidos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común o faltara el reintegro debido, se requerirá a quien lo hubiera firmado para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, **con apercibimiento de que, si así no lo hiciera, se archivará sin más trámite**”*, precepto que era acorde con la redacción inicial de la ley 30/1992, pero que debe considerarse desplazado por la nueva redacción del art. 42, por la ley 4/1999.

El art. 15.2 RDUJA declarado el desistimiento de la solicitud de licencia a que se refiere el apartado anterior o en el caso de declaración de caducidad del procedimiento, se podrá solicitar nueva licencia aportando la documentación, o solicitando la incorporación al expediente de la que obrase en el que fue archivado, previsión ésta última que viene a reforzar el derecho de los ciudadanos previsto en el art. 35 f) de la ley 30/1992 *“a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, **o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante**”*.

#### **IV.5. Informe técnico y jurídico**

El art. 16.1 RDUJA viene a reiterar la previsión recogida en la LOUA de la necesidad de la emisión de informe técnico y jurídico, **teniendo por tanto los mismos carácter preceptivo**, que serán redactados por los servicios técnicos y jurídicos municipales, o en su defecto, por los servicios técnicos de la Diputación provincial, los cuales se emitirán con carácter previo a la propuesta de resolución y se pronunciarán sobre la conformidad de la solicitud de licencia a la normativa urbanística en los términos señalados en el art. 6 RDUJA el cual dispone lo siguiente:

*La intervención municipal irá dirigida a comprobar, entre otros, los siguientes aspectos:*

*a. El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.*

*b. La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. A tal efecto, **se verificará el cumplimiento de al menos**, las siguientes determinaciones urbanísticas:*

- 1. Condiciones de parcelación.*
- 2. Usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación.*
- 3. Alineaciones y rasantes.*

<sup>13</sup> 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.

4. *Edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos.*
  5. *Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas para la parcela o solar.*
  6. *Ordenanzas municipales de edificación y urbanización.*
- c. *La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos.*
- d. *La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada el uso previsto.*

Señala asimismo GRANADOS RODRÍGUEZ, citando la STS de 27 de octubre de 1992, que deberá contralarse también la competencia de los técnicos intervinientes en la redacción de los proyectos y demás funciones atribuidas (por ejemplo: en el caso de la licencia de ocupación/utilización de la competencia del técnico que suscribe el certificado final de obras).

En cuanto al orden de emisión de los informes, pese al silencio del precepto, habrá de seguirse, en mi opinión, el orden en el que aparecen redactados en el precepto, es decir, primero, se emitirá el informe técnico y posteriormente el informe jurídico, dado que este último precisará apoyarse en lo informado por los técnicos competentes, es decir si se han cumplido lo autorizado en la licencia de obras: condiciones de parcelación, alineaciones y rasantes, alturas, etc., lo que conllevará previamente a la redacción del informe técnico, una o varias visitas de comprobación “a pié de obra” a los efectos de comprobar los extremos acerca de los que habrá de informarse.

El informe jurídico informará desde el punto de vista jurídico los extremos contenidos en el art. 6 del RDUA, apoyándose en el informe técnico, así como otros extremos importantes tales como el cumplimiento del procedimiento a seguir para el otorgamiento de la licencia de ocupación/utilización, órgano competente para resolver, procedencia del otorgamiento/denegación de la licencia, “conditio iuris”, etc.

Asimismo el art. 175 del ROF dispone genéricamente que los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes:

- Enumeración clara y sucinta de los hechos
- Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina
- Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva

Señala GONZÁLEZ PÉREZ<sup>14</sup>, sobre el alcance de la omisión de los informes (entendemos preceptivos) en los procedimientos considera que constituye un vicio esencial del procedimiento que determina la anulabilidad de la resolución que ponga fin al mismo. En este sentido cita las STS de 23 de junio de 1969, 3 de mayo de 1972, 8 de febrero de 1973 y 7 de mayo de 1974.

<sup>14</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Procedimiento administrativo local*. El Consultor (1993).

SANTAMARÍA PASTOR<sup>15</sup>, coincide con lo dicho por GONZÁLEZ PÉREZ, considerando que la ausencia de los informes preceptivos constituye un vicio de forma que, por regla general, posee eficacia anulatoria.

El art. 193.2.a LOUA considera responsable de una infracción urbanística al Secretario que en su informe no haya advertido de la omisión de alguno de los preceptivos informes técnicos y jurídicos, así como los funcionarios facultativos que hayan informado favorablemente las licencias y aprobaciones.

Considera, en mi opinión muy acertadamente GUTIÉRREZ COLOMINA<sup>16</sup> que dicha obligación será extensible a los informes existentes que fueran incompletos porque no contuviesen los pronunciamientos sobre los parámetros urbanísticos contenido en el art. 6.1.b) del RDU.

En caso que del contenido de tales informes resultasen deficiencias subsanables, dispone el art. 15.2 RDU, que con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución, se requerirá al solicitante por una sola vez, con indicación de las deficiencias detectadas y de los preceptos de la normativa urbanística infringidos, para que, en plazo no superior a un mes, pueda subsanarlas.

Si en tales plazos no se hubieran subsanado las deficiencias, se procederá a la declaración de caducidad del procedimiento conforme a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común.

#### **IV.6. Resolución**

En primer lugar, establece el art. 19.1 RDU que la resolución de otorgamiento o denegación de licencias urbanísticas deben ser motivadas y congruentes con lo solicitado; de manera que la resolución habrá de explicitar los motivos y fundamentos por los que se otorga o deniega la licencia de primera ocupación.

El RDU amplía la motivación a los supuestos de otorgamiento, en relación con lo dispuesto en relación con el art. 172.6 de la LOUA que tan solo exige la motivación de las licencias urbanísticas para las resoluciones expresas denegatorias.

Como señala NEVADO – BATALLA MORENO<sup>17</sup> la motivación “*es la exigencia formal de dictar las razones que sirven de fundamento a la decisión administrativa constituyendo una garantía para el administrado que además de tener un completo conocimiento de las decisiones administrativas y las razones que la justifican, podrá así impugnar, en su caso, dicha decisión administrativa con posibilidad de criticar las bases en que se funda, facilitando además, el control jurisdiccional de la Administración*”.

Dicha motivación habrá de contenerse en la propia resolución que se dicte otorgando/denegando la licencia de ocupación/utilización, o en su caso será igualmente válida la motivación de la resolución por remisión a los informes técnico y

<sup>15</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principio de Derecho Administrativo VII*. (2001)

<sup>16</sup> GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio. *Op. cit.*

<sup>17</sup> NEVADO – BATALLA MORENO, Pedro T. *Procedimiento administrativo Local*. La Ley. (2010)

jurídico que le sirven de base, como se viene realizando en la práctica, y que ha sido admitida por la jurisprudencia.

En la resolución que se otorgue la licencia de ocupación/utilización habrá de consignar como **mínimo**<sup>18</sup> los siguientes extremos:

- a. *Clasificación y calificación urbanística del suelo objeto de la actuación.*
- b. *Finalidad de la actuación y uso al que se destinará.*
- c. *Presupuesto de ejecución material.*
- d. *Situación y emplazamiento de las obras, con su identificación catastral, así como el número de finca registral en caso de parcelaciones urbanísticas y actuaciones en suelo no urbanizable.*
- e. *Nombre o razón social del promotor.*
- f. *Técnico autor del proyecto y, en su caso, dirección facultativa de las obras.*
- g. *Plazos para el inicio y terminación de las obras, y posibilidad de solicitud de prórroga.*

No obstante, pese a lo señalado por el precepto para las licencias urbanísticas en general, considero que en el caso de la licencia de ocupación/utilización no será necesario consignar los plazos para el inicio y terminación de las obras y posibilidad de solicitud de prórroga, dado que una condición necesaria para es la terminación de la edificación/construcción para la que se otorga, por lo que carece de fundamento consignar tal extremo en la resolución.

El **plazo** para la resolución expresa será de 3 meses de conformidad con el art. 172.5 LOUA y 20 RDUJA. Asimismo dispone el art. 20 RDUJA que “*el plazo máximo en que debe notificarse la resolución comenzará a contar desde la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro del Ayuntamiento competente para resolver, y se suspenderá en los casos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo común, incluidos los siguientes:*

- a. *Plazos para la subsanación de deficiencias en la solicitud.*
- b. *Períodos preceptivos de información pública establecidos por la legislación sectorial y suspensión del otorgamiento de licencias.*
- c. *Plazos para la concesión de autorizaciones o emisión de informes preceptivos conforme a la normativa urbanística o a la legislación sectorial”.*

En mi opinión resulta, poco desafortunada la redacción del RDUJA que comienza a computar dicha plazo desde que la solicitud tenga entrada en el registro del Ayuntamiento competente para resolver, sin tener en cuenta la posibilidad de que existan Gerencias de Urbanismo que pueden tener otorgada la competencia de las licencias urbanísticas (ex art. 91 LOUA), y en particular de la licencia de ocupación/utilización, y que son entes administrativos con personalidad jurídica propia, de manera que habría sido más adecuada la redacción que se contiene en el art. 42.3 de la ley 30/1992, que establece que en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados el plazo para resolver se contará desde la fecha en que la

---

<sup>18</sup> Dado que el art. 19.3 RDUJA dispone “*además de cualesquiera otras especificaciones requeridas por las disposiciones vigentes o que el órgano competente considere oportuno incluir...*”

solicitud **haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.**

Asimismo los arts. 20.2 y 20.3 del RDU han sido objeto de nueva redacción por el Decreto 327/2012, de 10 de julio por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios (*y para adaptarse a lo dispuesto en el TRLS'08 y RDL 8/2011*) disponiendo lo siguiente:

*2. Transcurrido el plazo establecido en el apartado anterior sin que se hubiese notificado la resolución expresa de la licencia urbanística, ésta podrá entenderse denegada u otorgada conforme a la legislación estatal en la materia.*

*En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.*

*3. En los supuestos de actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo indicados por la legislación estatal, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere presentado la documentación para entender desestimada la licencia por silencio administrativo.*

Así el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio ha venido a establecer en su art. 23, el silencio administrativo negativo para determinados actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa entre los que se encuentra la licencia de ocupación disponiendo:

*1. Los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se indican a continuación requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística:*

- a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.*
- b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.*
- c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.*
- d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje.*
- e) La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiere la letra c) anterior.***



**2. El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo.**

La redacción de dicho precepto en lo que se refiere a la licencia de primera ocupación, viene a causar una cierta “inseguridad jurídica” pues como pone de manifiesto CANO MURCIA<sup>19</sup> “pese a ser una licencia que en el ámbito del derecho autonómico tiene diversas acepciones, debería haberse precisado su terminología, ampliando la misma a las licencias de utilización.

*Así por ejemplo en Andalucía no es lo mismo la licencia de ocupación, que se exigirá cuando el uso previsto sea el de vivienda, y la licencia de primera utilización que se exigirá en los demás supuestos (art. 7 RDU).*”

De manera que en el Derecho Urbanístico Andaluz, y dada dicha distinción, podría plantearse el interrogante de si el silencio negativo afecta únicamente a las licencias de ocupación o por el contrario alcanza tanto a la licencia de ocupación como las de utilización, pues si nos atenemos a la redacción literal del precepto queda claro que únicamente habría de predicar el silencio negativo respecto de la licencia de ocupación. Asimismo una lectura de la exposición de motivos del RDL 8/2011 tampoco nos aclara la intención del legislador en este sentido.

En cuanto a la posibilidad del otorgamiento de licencias de ocupación/utilización cabe señalar que el RDU en su art. 9.2, permite que puedan otorgarse licencias de ocupación o utilización limitadas a partes de las construcciones e instalaciones ejecutadas conforme a una previa licencia urbanística, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que las partes para cuya ocupación o utilización se solicite licencia, resulten técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma independiente sin detrimento de las restantes.
- b) Que en la ejecución del resto de las obras previamente autorizadas se estén cumpliendo, en el momento de la solicitud de licencia parcial, los plazos y las demás determinaciones que imponga la normativa aplicable.

Al respecto cabe señalar que no constituye ello una posibilidad novedosa, pues la jurisprudencia parece que ya admitía dicha posibilidad, citando LÓPEZ ARAGÓN<sup>20</sup> la STS de 14 de diciembre de 1998 que admite de forma vaga e imprecisa el otorgamiento de primera ocupación parcial:

*“En estas condiciones el compromiso de la parte apelante de excluir de la licencia de ocupación la superficie de sótano destinada a los aparcamientos situados junto a la medianería con la finca colindante no significa sino el reconocimiento de que en esa parte la obra ejecutada no se ajustaba a la licencia concedida y debe reconocérsele el valor vinculante que le ha atribuido*

<sup>19</sup> CANO MURCIA, Antonio. *Manual de licencias de ocupación y primera utilización*. La Ley (2012).

<sup>20</sup> LÓPEZ ARAGÓN, Marisa. *Comentarios a la Legislación Urbanística de Murcia*. Aranzadi (2008).

***la sentencia apelada. Y ello independientemente de la posibilidad de conceder licencias parciales de primera ocupación”.***

Por otro lado habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 135 del Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, que establece que el cumplimiento de las previsiones de dicho Reglamento será exigible para la concesión de las licencias de ocupación (entre otros instrumentos y licencias).

Por último podemos concluir con CANO MURCIA<sup>21</sup> respecto a la duración o vigencia de la licencia de ocupación/utilización que las mismas han de entender otorgadas con carácter indefinido, no estando sujetas a revisión o control posterior por parte del Ayuntamiento, y siendo causas de extinción de las mismas: *la anulación, la revocación, el desistimiento, la renuncia y la caducidad.*

## **V. LAS LICENCIAS DE OCUPACIÓN/UTILIZACIÓN EN EL SUELO NO URBANIZABLE**

El Decreto 2/2012 de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como señala su art. 1 tiene por objeto regular el régimen urbanístico y el tratamiento de las edificaciones ubicadas en el suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como reconocer su situación jurídica y satisfacer el interés general que representa la preservación de los valores propios de esta clase de suelo.

En el mismo entre otras cuestiones, se regulan varios tipos de edificaciones y la situación jurídica en la que se encuentran, señalando la posibilidad o no de poder otorgar a las mismas licencia de ocupación o utilización.

Así distingue:

- a) Edificaciones conformes con la ordenación territorial y urbanística vigente que cuenten con licencia urbanística o con la certificación acreditativa a la que se refiere el art. 6.3, se podrá conceder la licencia de ocupación o utilización si se mantiene el uso originario o, en el supuesto de cambio de uso, si el nuevo uso resulta compatible con esta ordenación.
- b) Para las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación procederá la concesión de licencia de ocupación o utilización, si se mantiene el uso originario o, en el supuesto de cambio de uso, si el nuevo uso resulta compatible con la ordenación territorial y urbanística vigente. Para las edificaciones situadas en suelos de dominio público la concesión de licencia de ocupación o utilización se ajustará al régimen aplicable a dichos suelos.
- c) Para las edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación no procederá la concesión de licencias de ocupación o de

---

<sup>21</sup> CANO MURCIA, Antonio. Op. cit.

utilización, sin perjuicio de las condiciones que puedan establecerse por el Ayuntamiento en la resolución de reconocimiento, de conformidad con lo establecido en este Decreto. Esta resolución será la exigible por las compañías suministradoras para la contratación de los servicios a los efectos establecidos en el artículo 175.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Libros**

CANO MURCIA, Antonio. *Manual de licencias de ocupación y primera utilización*. La Ley, 2012.

CANO MURCIA, Antonio. *Urbanismo Menor*. La Ley, 2009.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *Procedimiento Administrativo Local*. La Ley, 2010.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Procedimiento administrativo local*. El Consultor, 1993.

GRANADOS RODRÍGUEZ, Juan Fernando. *La Disciplina Urbanística en Andalucía*. Tirant lo Blanch, 2011.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio. *Comentario sobre el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía*. Fundación Asesores Locales, 2011.

LÓPEZ ARAGÓN, Marisa. *Comentarios a la Legislación Urbanística de Murcia*. Aranzadi, 2008.

MARZO SOLÍS, María del Carmen. *Comentarios al Decreto 60/2010 de 16 de marzo*. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2012.

NEVADO – BATALLA MORENO, Pedro T. *Procedimiento administrativo Local*. La Ley, 2010.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principio de Derecho Administrativo VII*, 2001.

VALERA ESCOBAR, Ginés. *Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía*. CEMCI, 2009.

### **Artículos**

PELAYO JIMÉNEZ, Ramón C. “Licencias de primera ocupación y silencio positivo” en: <http://www.pelayo-abogados.com>

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## **LA EMISIÓN DE INFORMES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LOCAL**

Octavio Manuel FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ  
Secretario General del Ayuntamiento de Candelaria (Tenerife)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma con Aprovechamiento del IX Curso de Especialización en Derecho Público Local, celebrado durante los días 2 de febrero al 6 de julio de 2012, en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

### **SUMARIO:**

- I. Concepto de informe.
- II. Sujetos que pueden emitir un informe y las funciones reservadas.
  - II.1. La reserva de funciones a funcionarios.
  - II.2. Análisis de los informes de los expedientes relativos a funciones reservadas.
    - II.2.1. Asesoramiento legal preceptivo.
    - II.2.2. Fiscalización interna de la gestión económica financiera y presupuestaria.
    - II.2.3. La emisión de informes por otro personal.
- III. Contenido de los informes.
  - III.1. Los informes jurídicos.
  - III.2. Los informes técnicos y el resto de informes.
- IV. Clases, plazos y efectos de los informes.
  - IV.1. Preceptivos en el ámbito local.
  - IV.2. No vinculantes en el ámbito local.
  - IV.3. Plazos de la emisión de los informes y efectos de su no emisión.

## I. CONCEPTO DE INFORME.

En las leyes y reglamentos que regulan el procedimiento administrativo general y los diferentes procedimientos especiales no existe una definición de informe. A falta de definición legal acudimos a la doctrina.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ (*Curso de Derecho Administrativo II*, Cuarta Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1993) nos definen los informes como declaraciones de juicio emitidas por órganos especialmente cualificados en materias determinadas llamadas a ilustrar al órgano decisor y a proporcionarle los elementos de juicio necesarios para dictar la resolución con garantías de acierto.

Rafael ENTRENA CUESTA (*Curso de Derecho Administrativo I/1*, Editorial Tecnos, Madrid, 1999) nos define los informes como los pareceres que emiten autoridades, funcionarios u organismos distintos de aquellos a quienes corresponde dictar la resolución o propuesta de resolución, respecto de las pretensiones, los hechos o los derechos que sean objeto del expediente y sirvan para proporcionar los elementos de juicio necesarios para la adecuada resolución.

Por tanto a la vista de todas las normas jurídicas en las que se regulan los diferentes informes y dictámenes que deben obrar en el correspondiente procedimiento administrativo y la doctrina expuesta formulamos la siguiente definición:

*Trámite de la fase de instrucción de un procedimiento administrativo por el que un funcionario público manifiesta su parecer jurídico o técnico sobre la conformidad con el ordenamiento jurídico de un expediente administrativo y formula propuesta de resolución al órgano competente para resolver dicho expediente.*

Es un trámite de la fase de instrucción: La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común (LRJPAC) regula los informes en la sección 3ª cuya rúbrica es "informes" y del Capítulo III cuya rúbrica es "Instrucción del procedimiento". Por tanto las cuatro fases del procedimiento administrativo son: la iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento, pues dentro de la fase de instrucción distinguimos los actos de instrucción propiamente dichos, las alegaciones, la prueba, los informes, el trámite de audiencia y en su caso la información pública.

De un procedimiento administrativo: En todas las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias se dictan por los órganos competentes actos administrativos a los que precede la tramitación de un procedimiento administrativo que se materializa en el denominado expediente administrativo que según el artículo 164 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) es el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla y se forma mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás

diligencias deban integrarlos. Por tanto los dictámenes e informes son parte integrante de la materialización del procedimiento administrativo que es el expediente administrativo.

Parecer jurídico: los informes jurídicos deben examinar los hechos y antecedentes que existen en los documentos del expediente y a la vista de los mismos deben aplicar los fundamentos de derecho correspondientes para determinar si es conforme o disconforme con las normas jurídicas las actuaciones realizadas.

El criterio técnico: Además de los informes jurídicos, en un expediente administrativo se emiten informes por parte de Arquitectos, Arquitectos Técnicos, Ingenieros y Licenciados y Diplomados en materias urbanísticas, ambientales, y demás materias sectoriales en los que se examina el cumplimiento de los antecedentes del expediente con planes, programas, directrices, ordenanzas en los que se aplican criterios técnicos para determinar si el expediente examinado cumple con ese ordenamiento técnico y jurídico.

Emitido por un funcionario público: los sujetos legitimados para emitir un informe son carácter general el personal sujeto al Estatuto funcional de la Administración Pública correspondiente.

Propuesta de Resolución: el informe tiene un fin, formar la voluntad del órgano que resuelve, normalmente órgano político que no posee los conocimientos técnicos o jurídicos para saber lo que en derecho se debe resolver y por tanto el informe se debe “mojar” y debe concluir proponiendo la resolución que el órgano debe adoptar, así por ejemplo debe proponer conceder o denegar licencias, subvenciones, adjudicar contratos, seleccionar empleados públicos etc.

## **II. SUJETOS QUE PUEDEN EMITIR UN INFORME Y LAS FUNCIONES RESERVADAS**

### **II.1. La reserva de funciones a funcionarios.**

El régimen jurídico de los sujetos que pueden emitir un informe en los procedimientos administrativos locales viene constituido en primer lugar por lo que dice el artículo 9 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

#### **Artículo 9. Funcionarios de carrera.**

- 1. Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.*
- 2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los*

*términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.*

Las entidades locales, según el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) ostentan las potestades reglamentaria, de autoorganización, tributaria, financiera, programación, planificación, expropiatoria, investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos, las potestades de ejecución forzosa y sancionadora, la de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, las prelación de créditos y la inembargabilidad de sus bienes.

Todas estas potestades se ejercen a través de la tramitación de los correspondientes expedientes administrativos en los que debe emitirse informe en el que se propone al órgano para resolver que se apruebe o no se apruebe, en su caso, el Reglamento Orgánico y las Ordenanzas fiscales y no fiscales, los presupuestos, las licencias y los planes urbanísticos, se ordene la ejecución forzosa, se expropien bienes y derechos y por tanto estos informes suponen una participación directa y determinante en la potestad correspondiente ya que es necesario el informe del Secretario, del Interventor o del técnico correspondiente para la resolución de los expedientes en los cuales se ejercen estas potestades.

Asimismo la Disposición Adicional Segunda del EBEP que regula a los funcionarios con habilitación de carácter estatal establece:

*1. Funciones públicas en las Corporaciones Locales:*

*1.1 Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería.*

Esta disposición concreta para las Entidades Locales qué funciones quedan reservadas a los funcionarios públicos y por tanto los informes sobre estos expedientes deben ser emitidos por funcionarios que podrán ser además de los de carrera, los funcionarios interinos ya que le no distingue.

*A sensu contrario* el resto de funciones podrían ser desempeñadas por el resto de empleados públicos y así en cuanto a la emisión de informes podría admitirse que los informes técnicos que emiten los Arquitectos, Ingenieros, Arquitectos técnicos, etc. en todas la materias ambientales y urbanísticas al no entrar dentro de estas funciones podrían ser firmados por personal laboral fijo o temporal a los que la ley exige un procedimiento selectivo previo para su ingreso y por tanto ostentan las notas de objetividad e imparcialidad al igual que los funcionarios. Así sucede en la realidad diaria de los Ayuntamientos en los que las oficinas técnicas están integradas por personal laboral cualificado que emite informes técnicos.

*1.2 Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal:*

*a) las de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.*

*b) el control y la fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria y la contabilidad y tesorería y recaudación.*



2.- *La escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal se subdivide en las siguientes subescalas:*

a) *Secretaría a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2 a).*

b) *Intervención-Tesorería a la que corresponde las funciones contenidas en el apartado 1.2b)*

c) *Secretaría-Intervención a la que corresponde las funciones contenidas en los apartados 1.2a) y 1.2 b) salvo la de tesorería.*

Por tanto dentro de las funciones públicas que quedan reservadas a los funcionarios de la DA 1.1, el apartado 1.2 determina que hay unas funciones obligatorias en las entidades locales que quedan reservadas sólo a una Escala de funcionarios: a los funcionarios de la Escala de administración local con habilitación de carácter estatal por la relevancia de las mismas.

Extraemos las siguientes conclusiones:

- 1.- Sólo el personal funcionario incluidos los habilitados estatales podemos desempeñar las funciones del 1.1
- 2.- Dentro de las funciones del 1.1, la responsabilidad administrativa, o sea la titularidad, jefatura y ejercicio de las funciones que se detallan en el 1.2 está reservada sólo a una clase de funcionarios, los habilitados de carácter estatal, salvo delegación de algunas de las mismas por los habilitados estatales en otros funcionarios o salvo vacancia del puesto que se cubrirán entre funcionarios del Ayuntamiento por los nombramientos accidentales.
- 3.- Si nos fijamos entre las funciones del 1.1 y del 1.2 son las mismas excepto que las que impliquen ejercicio de autoridad que la comparten tanto funcionarios propios como habilitados estatales y por ejemplo la instrucción de un procedimiento sancionador o disciplinario puede ser desempeñada por ambos.

La Disposición derogatoria única apartado e) del Estatuto Básico del Empleado Público derogó el artículo 92 de la Ley de Bases del Régimen Local que estableció ya en 1985 las funciones reservadas a funcionarios públicos que reproducimos:

*“Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y la tesorería y en general, aquellas que, en desarrollo de la presente ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.*

El Consejo de Ministros del 14 de julio de 2012 ha aprobado el informe sobre el anteproyecto de ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que deroga dicha disposición derogatoria del EBEP y por tanto “resucita” la anterior redacción del artículo 92 de la Ley de Bases de Régimen Local en la que obliga que esas funciones públicas las desempeñen funcionarios de carrera y por tanto la emisión de los informes relativos a esas funciones reservadas a funcionarios.

### *Futuro Artículo 92 .2*

*Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, la gestión tributaria, las de contabilidad, tesorería y recaudación, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.*

Tanto en la regulación anterior como en la que se propone se regulan las razones por la que se encomiendan estas funciones a funcionarios públicos: para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Es la Constitución española de 1978 la que regula en el Título IV una Administración Pública objetiva compuesta por funcionarios públicos por oposición e imparciales:

#### *Artículo 103 de la Constitución:*

*1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.*

*3. La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.*

Por tanto las funciones principales de las entidades locales se atribuyen a funcionarios porque son la clase de empleados públicos que se dan los siguientes requisitos:

1.- Han ganado su plaza por un procedimiento selectivo: oposición, concurso-oposición o concurso, de carácter público con igualdad de oportunidades y donde sólo se valora el mérito y la capacidad. Estas características dan una legitimidad de origen al funcionario ya que no le debe su plaza a nadie sino a sus méritos en competencia igualitaria con el resto de opositores y por tanto al no deber favores tiene la imparcialidad, objetividad e inamovilidad necesaria para emitir informes en un procedimiento administrativo local sin presiones ni compromisos concluyendo con su conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico del expediente y elevando propuesta de resolución al órgano resolutorio al que no le debe nada.

2.- Están sometidos a un estricto sistema de incompatibilidades para el desempeño de actividades en el sector privado y en el sector público de tal forma que no se comprometa su independencia y su imparcialidad por un conflicto de intereses con administrados, contratistas, promotores, accionistas, políticos etc.

3.- En el caso de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal su selección corresponde antes al Estado ahora a las Comunidades Autónomas pero en ningún caso son seleccionados por el Ayuntamiento sino por Administraciones superiores. De lege ferenda se pretende que su complemento específico sea regulado por el Estado

para evitar las arbitrariedades por parte de Entidades Locales sobre las retribuciones de los habilitados estatales derivados del ejercicio de las funciones desempeñadas en los Ayuntamientos.

## **II.2. Análisis de los informes de los expedientes relativos a las funciones reservadas.**

### II.2.1 EL ASESORAMIENTO LEGAL PRECEPTIVO.

Función que según la DA segunda del EBEP queda reservada a los funcionarios de la Escala de Administración local con habilitación de carácter estatal y de la Subescala de Secretaría, categoría de entrada y superior y de la Subescala de Secretaría-Intervención.

Así el artículo 3 del Real Decreto 1174/1987, de régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal establece que:

*La función de asesoramiento legal preceptivo comprende:*

- a. La emisión de informes previos en aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de Concejales o Diputados con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de tratarse el asunto correspondiente. Tales informes deberán señalar la legislación en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.*
- b. La emisión de informe previo siempre que se trate de asuntos para cuya aprobación se exija una mayoría especial. En estos casos, si hubieran informado los demás jefes de servicio o dependencia u otros asesores jurídicos, bastará consignar nota de conformidad o disconformidad, razonando esta última, asumiendo en este último caso el firmante de la nota la responsabilidad del informe.*
- c. La emisión de informes previos siempre que un precepto legal expreso así lo establezca.*
- d. Informar, en las sesiones de los órganos colegiados a que asista y cuando medie requerimiento expreso de quien presida, acerca de los aspectos legales del asunto que se discuta, con objeto de colaborar en la corrección jurídica de la decisión que haya de adoptarse. Si en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre cuya legalidad pueda dudarse podrá solicitar al Presidente el uso de la palabra para asesorar a la Corporación.*
- e. Acompañar al Presidente o miembros de la Corporación en los actos de firma de escrituras y, si así lo demandaren en sus visitas a autoridades o asistencia a reuniones, a efectos de asesoramiento legal.*

Artículo 54 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL) establece que:

1. *Será necesario el informe previo del Secretario, y, además, en su caso, del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan, para la adopción de los siguientes acuerdos:*
  - a. *En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse.*
  - b. *Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial.*
2. *Los informes que se emitan deberán señalar la legislación, en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.*
3. *Los acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades locales deberán adoptarse previo dictamen del Secretario, o, en su caso, de la Asesoría Jurídica y, en defecto de ambos, de un Letrado.*

Por tanto la ley en virtud de las disposiciones mencionadas establece cuándo el Secretario debe emitir informe preceptivo, en los expedientes y supuestos del artículo 54 del TRRL, y delimita el alcance de esta función para el Secretario de Ayuntamiento.

En la mayoría de las entidades locales será el Secretario del Ayuntamiento el que emita el informe legal preceptivo en el expediente correspondiente. Pero no debemos olvidar que es necesario que el Secretario encaje en la organización municipal que en virtud de la potestad de autoorganización del artículo 3 de la LBRL se ha dotado el Ayuntamiento y cuyos instrumentos jurídicos son el Reglamento Orgánico Municipal y la Relación de puestos de trabajo que puede crear otros puestos de trabajo para funcionarios de la Corporación a los que se les atribuya el asesoramiento legal como ya nos adelanta la letra b) del artículo 3 del Real Decreto 1174/1987 cuando nos dice que pueden informar asesores jurídicos, jefes de servicios o de dependencia y que bastará con emitir una nota de conformidad o visto bueno por parte del Secretario.

Tenemos que distinguir a efectos del funcionamiento práctico de las entidades locales varios supuestos de sujetos legitimados para el asesoramiento legal:

1.- En aquellos Ayuntamientos de régimen común donde el único funcionario de Grupo A y de la rama jurídica sea el Secretario corresponderá al Secretario la emisión de todos los informes jurídicos del Ayuntamiento tanto los preceptivos derivados del artículo 54 del TRRL y los de las leyes sectoriales que así lo establezcan como también la emisión del resto de informes no preceptivos.

2.- En aquellos Ayuntamientos de régimen común donde además del Secretario y del Interventor existan otros funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal como son los puestos de colaboración con las diferentes denominaciones de Vicesecretarios, Oficiales Mayores, Secretarios adjuntos o funcionarios de Administración General seleccionados por el Ayuntamiento la emisión de informes jurídicos se sujetará al siguiente régimen jurídico:

Puestos de colaboración: son aquellos que las Corporaciones locales pueden crear discrecionalmente para el ejercicio de las funciones de colaboración inmediata a las de Secretaría, Intervención o Tesorería, y a los que corresponde la sustitución de sus titulares en

caso de vacante, ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria, así como para el ejercicio de las respectivas funciones reservadas que, previa autorización de la Alcaldía o Presidencia, les sean encomendadas por dichos funcionarios titulares. Estos puestos serán clasificados a propuesta de la Corporación y estarán reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional de la subes cala y categoría que proceda.

Por tanto es al Secretario al que corresponde la encomienda de funciones, entre las que se encuentra el asesoramiento legal preceptivo a los Vicesecretarios, y se instrumenta esa delegación a través del correspondiente Decreto de la Alcaldía-Presidencia. Estas funciones encomendadas deberán figurar en la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento.

En las Entidades Locales además de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal pueden existir funcionarios propios seleccionados por la Corporación de la Escala de Administración General y Especial regulados en los artículos 167 y siguientes del TRRL.

Dentro de la Escala de Administración General está la Subescala Técnica de Administración General (TAG) que son los funcionarios que realizan tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior cuyo ingreso en la función pública se hace mediante oposición libre y se precisará estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario que son los funcionarios del Grupo A de la Entidades Locales similares a los Administradores Civiles del Estado o a los Administradores Generales o Técnicos de Administración General de las Comunidades Autónomas.

Dentro de la Escala de de Administración General está la Subescala de Gestión de Administración General que realizan tareas de apoyo a las funciones de nivel superior. Son los funcionarios del antiguo Grupo B ahora denominado Grupo A1 cuyo ingreso exige estar en posesión de una Diplomatura o de los tres primeros cursos de Derecho.

Pues bien será la Relación de puestos de trabajo las que atribuya funciones de asesoramiento legal en la tramitación de los expedientes mediante la emisión de informes con propuesta de resolución para que resuelva el órgano competente.

Por tanto en todos los expedientes deberá obrar un informe con propuesta de resolución que lo habitual es que venga firmado por el Técnico de Administración General. En el caso de que el informe sea de los supuestos de asesoramiento legal preceptivo del artículo 54 del TRRL además exigirá el visto bueno y la conformidad del Secretario y todo ello sin perjuicio de que el Alcalde-Presidente pueda solicitar directamente al Secretario aquellos informes que así lo estime y de que el mismo Secretario si está en desacuerdo con el informe del Técnico de Administración General realice nota de disconformidad y haga su propio informe como el último garante de la legalidad municipal.

3.- En los municipios de gran población regulados en el Título X de la Ley de Bases del Régimen local introducido por la ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local las funciones que estaban en manos del Secretario se han distribuido entre los 3 órganos directivos que se crean: Secretario General del Pleno, el titular de la Asesoría Jurídica y el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal Secretario de la misma

Así corresponde al Secretario General del Pleno la fe pública y el asesoramiento legal del Pleno y de las Comisiones y por tanto la emisión de informes jurídicos conforme a lo dispuesto en el artículo 122.5 de la LBRL por lo que en el caso de que el expediente que

vaya a Pleno esté firmado por el TAG correspondiente dará el visto bueno al mismo en caso de conformidad y en caso de disconformidad deberá emitir el informe correspondiente para queda constancia al ser el último funcionario que informa antes del Pleno y por tanto el máximo responsable de la legalidad de los acuerdos que se someten a las comisiones y al Pleno.

Así corresponde al titular de la asesoría jurídica como su propio nombre indica el asesoramiento legal del Alcalde, de la Junta de Gobierno Local y de los órganos directivos por tanto deberá emitir los informes jurídicos correspondientes de los expedientes que resuelve el Alcalde o la Junta de Gobierno Local que una organización como es un municipio de gran población dará el visto bueno al informe del Técnico de Administración General correspondiente salvo que por disconformidad emita un informe distinto.

En cuanto al titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal Secretario de la misma sus funciones son de fe pública de la Junta y carece de funciones de asesoramiento legal.

Así a título orientativo según la práctica diaria local el Secretario y los TAGs emitirán los siguientes informes jurídicos:

- Organización y funcionamiento: sobre la sesión organizativa municipal prevista en el artículo 38 del ROF y los asuntos que la integran y del Reglamento Orgánico Municipal.
- Personal: La Relación de puestos de trabajo, las bases de selección de personal funcionario y laboral y la provisión de puestos de funcionarios, laborales y directivos. La nómina mensual.
- Régimen jurídico: Sobre los recursos administrativos y contencioso-administrativos que se presenten contra actos del Ayuntamiento o los que el Ayuntamiento interponga.
- Padrón y Censo de Habitantes: las altas, bajas, renovaciones.
- Urbanismo y Medio Ambiente: planes generales y sectoriales, planes de ejecución, sistema de ejecución, licencias de obra, de ocupación, de actividades, de apertura, expedientes sancionadores y de restablecimiento del orden jurídico perturbado, expropiaciones.
- Contratación pública: informes de los pliegos, informe sobre la adjudicación, modificación y resolución del contrato y sobre el reconocimiento de la obligación y el pago de facturas y certificaciones.
- Patrimonio y responsabilidad patrimonial: compraventas, permutas, cesiones gratuitas o de uso de bienes, uso de bienes de dominio público con autorizaciones y concesiones demaniales. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

#### II.2.2. LAS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN INTERNA DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA.

Según el artículo 4 del Real Decreto 1174/1987 son funciones reservadas al Interventor municipal:

1. La función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria comprende:

- a. La fiscalización, en los términos previstos en la legislación, de todo acto, documento o expediente que de lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o que puedan tener repercusión financiera o patrimonial, emitiendo el correspondiente informe o formulando, en su caso, los reparos procedentes.
- b. La intervención formal de la ordenación del pago y de su realización material.
- c. La comprobación formal de la aplicación de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones y servicios.
- d. La recepción, examen y censura de los justificantes de los mandamientos expedidos a justificar, reclamándolos a su vencimiento.
- e. La intervención de los ingresos y fiscalización de todos los actos de gestión tributaria.
- f. La expedición de certificaciones de descubierto contra los deudores por recursos, alcances o descubiertos.
- g. El informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de créditos de los mismos.
- h. La emisión de informes, dictámenes y propuestas que en materia económico-financiera o presupuestaria le hayan sido solicitadas por la Presidencia, por un tercio de los Concejales o Diputados o cuando se trate de materias para las que legalmente se exija una mayoría especial, así como el dictamen sobre la procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera de las respectivas propuestas. Si en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre cuyas repercusiones presupuestarias pudiera dudarse, podrán solicitar al Presidente el uso de la palabra para asesorar a la Corporación.
- i. La realización de las comprobaciones o procedimientos de auditoría interna en los organismos autónomos o sociedades mercantiles dependientes de la entidad con respecto a las operaciones no sujetas a intervención previa, así como el control de carácter financiero de los mismos, de conformidad con las disposiciones y directrices que los rijan y los acuerdos que al respecto adopte la Corporación.

Si la emisión de informes jurídicos en un Ayuntamiento corresponde al Secretario como ya hemos visto sin perjuicio de los informes que emitan los Técnicos de administración General, los informes económicos del Ayuntamiento corresponden al Interventor.

Al igual que en el caso de los informes jurídicos en su emisión tenemos que distinguir en función del tamaño de la organización los siguientes supuestos:

**1.- En aquellos Ayuntamientos de régimen común donde el único funcionario de Grupo A y de la rama económica sea el Interventor** corresponderá a éste la emisión de todos los informes económicos del Ayuntamiento tanto los preceptivos derivados del artículo 54 del TRRL como del resto de leyes sectoriales que así se establezcan.

Así debe emitir los siguientes informes:

1. Informe de fiscalización de todo acto, documento o expediente que de lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o que puedan

tener repercusión financiera o patrimonial, emitiendo el correspondiente informe o formulando, en su caso, los reparos procedentes así por ejemplo los informes sobre los expedientes de gasto:

- a) Expedientes de concesión de subvenciones, justificación y en su caso reintegro de las mismas.
  - b) Expedientes de contratación de obras, suministros, servicios y gestión de servicios públicos: los informes de fiscalización de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, la intervención como vocal en las Mesas de Contratación, y los informes de fiscalización del reconocimiento de la obligación de las facturas de pago que se presenten y de los certificaciones de obra así como de las devoluciones o incautación de garantías y de las modificaciones, liquidaciones, extinciones y resoluciones de los contratos.
  - c) Expedientes de personal: Debe informar el expediente de la Relación de puestos de trabajo, la plantilla presupuestaria, el expediente mensual de la nómina, las bases de selección y provisión de puestos de trabajo.
  - d) Expediente de patrimonio.- Debe informar las compraventas, permutas, cesiones gratuitas y de uso de bienes patrimoniales así como los arrendamientos de bienes patrimoniales así como las concesiones demaniales.
  - e) Informe de fiscalización de todos los ingresos y de todos los actos de gestión tributaria.
  - f) Informe sobre los presupuestos del Ayuntamiento y de sus entes dependientes y las modificaciones presupuestarias que se presenten.
- 2.- En aquellos Ayuntamientos de régimen común donde además del Secretario y del Interventor existan otros funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal como son los puestos de colaboración con las diferentes denominaciones de Viceinterventores o Interventores adjuntos o funcionarios de Administración General seleccionados por el Ayuntamiento la emisión de informes económicos seguirá el mismo criterio que en el caso de los informes de Secretaría.
- 3.- En los municipios de gran población regulados en el Título X de la Ley de Bases del Régimen local introducido por la ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas de modernización del gobierno local, las funciones reservadas le corresponden al Interventor General municipal que firmara los informes del Ayuntamiento en relación a sus funciones reservadas o dará el visto bueno a los informes que le pasen los Técnicos de Administración General del Ayuntamiento que ejerzan las Jefaturas de Servicio, Sección o Negociado correspondientes del Área Económica de fiscalización.



### II.2.3. LA EMISIÓN DE INFORMES POR OTROS EMPLEADOS PÚBLICOS: EL PERSONAL LABORAL, DIRECTIVO, DE CONFIANZA Y EL EXTERNO.

#### Personal laboral:

Fuera de las funciones reservadas a funcionarios de la DA 2ª 1.1 y 1.2 del EBEP es posible la emisión de informes por personal laboral ya que en las entidades locales la mayoría del personal no es funcionario, es personal con un contrato de trabajo temporal, fijo o indefinido con el Ayuntamiento correspondiente, al que se le encarga la tramitación o el informe de expedientes administrativos. Así por ejemplo el Aparejador que informa si el proyecto de la obra cumple con el PGO municipal para la concesión de la licencia por el órgano competente, el trabajador social que emite informe si se dan las condiciones para conceder una ayuda de emergencia social a un vecino.

#### Personal directivo:

Fue creado para los municipios de gran población por la Ley 57/2003, de modernización del gobierno local y para el resto de municipios de régimen común por el EBEP. Su regulación se contiene en el artículo 13 del EBEP. El apartado segundo lo define como el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

Por tanto ante esta deslegalización que hace que la ley remita a las normas internas de cada Administración (entiendo que el Reglamento Orgánico y la relación de puestos de trabajo) que dejan en una nebulosa sus estatuto jurídico y funciones como nos dice Martín Rebollo (Código de las Leyes Administrativas de Aranzadi, 2007, Madrid.) creemos que podrá emitir informes no jurídicos en relación con sus funciones de dirección de la organización de la que dependa.

Así por ejemplo si el directivo es el Director de personal del Ayuntamiento podrá emitir informes no jurídicos y propuestas de actuación sobre la planificación y gestión de los recursos humanos, calendarios de negociaciones sindicales, de ejecuciones de concursos y procesos selectivos, de aumento o disminución de efectivos, etc. que como todo documento administrativo formara parte del expediente como propuesta de actuación en la fase de iniciación del procedimiento administrativo local así como dictar las providencias de impulso de los expedientes dirigidas a los funcionarios y personal laboral que tienen a su cargo las tramitación de expedientes.

#### Personal de confianza o de asesoramiento político:

Es nombrado y cesado por el Alcalde o Presidente de la Entidad Local de manera discrecional. No goza de la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones por lo que no debe emitir informes que formen parte de un expediente administrativo. Su función es de colaboración con el Alcalde y concejales en materia de Secretaría de la Alcaldía y de los Concejales correspondientes mediante la contestación de correspondencia institucional que no administrativa, atención telefónica, llevanza de las agendas, y el resto de funciones de trámite y colaboración con las actuaciones políticas, institucionales y atención a los vecinos no pudiendo intervenir como instructor o secretario en la tramitación de expedientes administrativos y la emisión de informes jurídicos.

### Personal externo:

Son los contratos de servicios del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF) antiguamente denominados de consultoría y asistencia.

Estos informes, a mi juicio, sólo puede ser solicitados en el caso de determinadas materias que por su complejidad exigen la opinión de un especialista como el caso de profesores universitarios autores de estudios y monografías, otros funcionarios de Administración local expertos en una materia que sí tienen objetividad porque reúnen la condición de funcionario público pero en ningún caso el informe del Secretario, Interventor o del técnico correspondiente puede ser sustituido y usurpado por el informe que realice un profesional del sector privado como abogados que a pesar de su cualificación carecen de la objetividad necesaria y normalmente estos encargos se realizan cuando ya de antemano se conoce el sentido favorable del informe *ad hoc* que se pide.

Sólo sería posible la emisión de estos informes externos en el caso de que no se tenga medios personales en el Ayuntamiento como es el caso de un Ayuntamiento cuyo Secretario fuera accidental sin tener la carrera de Derecho o el caso de Arquitectos externos para obras mayores cuando en el Ayuntamiento sólo existe un aparejador aunque en este caso también en lugar de acudir al privado externo el Ayuntamiento debiera acudir a la Diputación o al Cabildo o Consejo Insular que debe cooperar jurídicamente con el Ayuntamiento según el artículo 36 de la LBRL.

### **III. CONTENIDO DEL INFORME**

#### **III.1. Los informes jurídicos:**

El artículo 54 del TRRL en su apartado segundo y el artículo 173.2 del ROF disponen en relación a los informes preceptivos que debe emitir el Secretario o el Interventor:

*Los informes que se emitan deberán señalar la legislación, en cada caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto.*

El artículo 175 del ROF establece:

*Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes:*

- a) Enumeración clara y sucinta de los hechos.*
- b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y*
- c) Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva.*

Por tanto de este régimen jurídico establecemos los siguientes requisitos que debe cumplir un informe jurídico:

### 1.- HECHOS.

El informe jurídico es un trámite de la fase de instrucción de un expediente administrativo por lo que el funcionario al que corresponda informar deberá verificar que existen en el expediente todos los hechos y antecedentes por escrito y el expediente está foliado y rubricado en todas sus páginas y se han evacuado todos los trámites anteriores a la emisión de su informe.

Así por ejemplo si se trata de informar sobre la concesión de una licencia de obra deberá comprobar que la solicitud del interesado reúne toda la documentación y se ha emitido el informe técnico correspondiente. En caso contrario devolverá el expediente sin hacer el informe al Departamento correspondiente, en este caso a la Oficina Técnica, para que se complete la documentación. Todos los hechos y antecedentes se relatarán someramente en el apartado "hechos o "antecedentes" del informe.

### 2.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.

El funcionario informante debe enumerar los fundamentos sustanciales y los procedimentales.

Los sustanciales son los de fondo, así en un expediente de concesión de licencia son los del informe técnico que ha comprobado el proyecto de obra presentado y ha determinado que cumple con el PGO y las Ordenanzas urbanísticas y enumerar los artículos de estas normas urbanísticas con las que cumple o en su caso incumple.

Los procedimentales son los de tiempo y forma: debe verificar que se ha cumplido con el procedimiento legalmente establecido, o sea que la instancia ha sido presentada con la documentación correspondiente, que en su caso, se le ha dado plazo de subsanación al solicitante, que no ha transcurrido el plazo del silencio administrativo, que se han evacuado los informes técnicos, sectoriales y los que sean preceptivos de Administraciones superiores como Cabildos Insulares en materia de carreteras, aguas, etc. y los informes de la Comunidad Autónoma.

### 3.- PRONUNCIAMIENTO QUE HAYA DE CONTENER LA PARTE DISPOSITIVA. LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN.

Los informes, como decía la definición de García de Enterría y T.R. Fernández, sirven para ilustrar al órgano decisor y por tanto el informante a la vista de los fundamentos de derecho expuestos debe proponer si se concede la licencia o no se concede, si se concede o no la subvención, si se aprueba esa Ordenanza o reglamento, etc. de tal forma que aunque el informe no vincula la resolución a adoptar, el órgano competente para resolver tiene tres opciones:

**1.- Elevar a resolución la propuesta de resolución del funcionario firmante como un acto debido ya que el funcionario es el que está cualificado jurídicamente para decidir si el expediente cumple o no cumple y el órgano político no tiene la capacidad técnica y jurídica para resolver separándose de la propuesta del informante.**

Así conforme el artículo 89. 5 de la LRJAP la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma. De esta forma se hace posible de debida convivencia entre el órgano político que inicia y propone el expediente correspondiente y solicita los informes a los juristas y técnicos en la materia y la resolución del órgano político que pone fin al procedimiento según la propuesta de los juristas y técnicos.

2.- Solicitar otros informes o dictámenes, técnica que se suele emplear cuando el informe es desfavorable por parte del funcionario y se acude a otro funcionario que sí informa favorablemente en virtud de su distinta interpretación jurídica de tal forma que el órgano decisorio queda protegido por ese nuevo informe. Esta actuación es censurable porque si se generaliza se corre el riesgo de encontrarnos con los supuestos de usurpación de funciones de unos funcionarios a otros por conveniencias del órgano decisor e incumpliendo el reparto de competencias establecido en la relación de puestos de trabajo.

Así, en ningún caso se podría adoptar esta medida en el caso de informes de la materia de funciones reservadas a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal ya que estaríamos ante un vaciamiento de sus funciones y el encargo a otros funcionarios del Ayuntamiento por mera conveniencia de funciones reservadas a los habilitados estatales.

3.- Separarse de la resolución que le propone el informante y adoptar la resolución contraria sin más criterio que su criterio político lo que en función de la gravedad de la infracción estamos ante un supuesto de nulidad o anulabilidad del acto administrativo dictado o en los casos más graves de del delito de prevaricación administrativa ya que se dicta una resolución injusta a sabiendas de su injusticia.

### **III.2. Los informes técnicos y el resto de informes.**

Los informes técnicos emitidos por los funcionarios o personal laboral en la materia correspondiente deben examinar la adecuación del expediente a la normativa técnica y sectorial correspondiente como por ejemplo en el caso de una licencia de obra la adecuación del proyecto al PGO y si bien es cierto que no tienen que formular propuesta de resolución si deben concluir si es favorable o desfavorable. Así por ejemplo en el caso de un informe urbanístico debe verificar si cumple con el Código Técnico de la edificación, las ordenanzas urbanísticas, etc. ya que deben ilustrar la resolución del órgano decisor.

En cuanto el resto de informes son meras declaraciones o constataciones de hechos producidos y de trámites realizados. Así por ejemplo cuando el funcionario del Departamento de Padrón de Habitantes y del Registro dice que tal vecino figura inscrito en el padrón, que tal expediente ha estado expuesto al público o que en un procedimiento de licitación se han presentado en plazo tantas plicas.

Esos últimos informes que pueden ser realizados por funcionarios sin cualificación media o superior como son los administrativos y auxiliares administrativos son incluidos en un certificado que firma el Secretario haciendo constar el tenor literal del informe que constata el hecho producido.

## **IV. CLASES, PLAZOS Y EFECTOS DE LOS INFORMES.**

### **IV.1. Preceptivos en el ámbito local**

Es clásica la distinción en la doctrina (GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, ENTRENA CUESTA, GARRIDO FALLA) entre informes preceptivos y no preceptivos e informes vinculantes y no vinculantes.

Así nos dice GARCÍA DE ENTERRÍA que desde el punto de vista de la obligatoriedad de la emisión, los informes pueden ser preceptivos o facultativos, según que venga o no exigida su emisión por las normas jurídicas aplicables a caso cada concreto.

Así el artículo 83.1 de la LRJAP establece la regla general de que los informes son facultativos

*Artículo 83.1 de la LRJAP:*

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

En el ámbito local el artículo 54 del TRRL establece los supuestos de informe preceptivo del Secretario o del Interventor que son en aquellas materias más relevantes que son todas aquellas de mayoría especial, o sea de mayoría absoluta que son según el artículo 47.2 de la LBRL.

- a. Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.*
- b. Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta ley.*
- c. Aprobación de la delimitación del término municipal.*
- d. Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.*
- e. Adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.*
- f. Aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación.*
- g. Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos.*
- h. Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.*
- i. Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.*

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

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

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

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

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

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

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

*o. Las restantes determinadas por la Ley.*

Además también son preceptivos aquellos informes que al Secretario o el Interventor les solicite el Alcalde-Presidente o un tercio de los concejales de la Corporación.

Una interpretación sistemática de este precepto con el artículo 172 del ROF cuyo apartado uno establece que en los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos concluimos que en todo expediente local es preceptivo la emisión de informe jurídico en forma de propuesta de resolución que debe emitir un funcionario público cualificado sea o no el Secretario o el Interventor. En las materias del artículo 54 es preceptivo no sólo la emisión del informe jurídico sino que esté debe ser emitido por el Secretario o el Interventor de la Corporación por tanto la regla general del informe facultativo quiebra en el ámbito local donde los informes son preceptivos.

#### **IV.2. No vinculantes en el ámbito local.**

Nos dice Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ que desde el punto de vista de su fuerza o eficacia jurídica, los informes pueden ser vinculantes o no vinculantes.

Continúa el autor citado que en el primer caso, la autoridad llamada de decidir está obligada a resolver en el sentido propuesto por el órgano consultivo, de cuyo informe no puede apartarse válidamente.

Así es vinculante el informe que emita el Consejo de Estado en materia de revisión de oficio de actos administrativos según dispone el artículo 102 de la LRJAP.

También es vinculante un supuesto especial de la legislación canaria en materia de actividades clasificadas. Así el artículo 21 de la Ley 7/2011, de 5 de abril de Espectáculos públicos y Actividades Clasificadas y otras actividades complementarias establece:

**Artículo 21. Informe de calificación.**

- 1. Cumplimentado el trámite de información pública, el proyecto presentado, junto con los informes emitidos y las alegaciones formuladas, será remitido al órgano competente para emitir el informe de calificación, el cual examinará el proyecto presentado, la garantía y eficacia de los sistemas correctores propuestos y su grado de seguridad, proponiendo, en su caso, las medidas correctoras procedentes.*
- 2. Con carácter previo a la emisión de su informe, el órgano de calificación podrá requerir al interesado para que, en un plazo máximo de quince días, proceda a subsanar o completar las deficiencias u omisiones que se apreciarán en el proyecto presentado.*
- 3. Siempre que sea preceptivo, el órgano competente para la calificación solicitará, de forma simultánea, de otras administraciones públicas competentes por razón de la materia, el correspondiente informe, que deberá ser emitido en el plazo de 15 días, transcurrido el cual, sin haberse emitido, podrán proseguirse las actuaciones.*
- 4. El informe de calificación podrá ser favorable, condicionado o desfavorable y deberá basarse exclusivamente en el enjuiciamiento objetivo de los criterios previstos en el apartado 1. Cuando el informe sea desfavorable o condicionado al cumplimiento de determinadas medidas correctoras, el mismo será vinculante para el órgano competente para resolver sobre la solicitud de autorización de actividad clasificada, sin perjuicio del régimen de discrepancia previsto en la presente Ley.*

Por tanto relaciona el sentido del informe que emite el Cabildo Insular sobre la calificación de la actividad, desfavorable o condicionado, con su obligatoriedad para el Ayuntamiento ya que si así no fuera el trámite del informe del Cabildo carecería de efectos ya que el Ayuntamiento podría resolver con el informe desfavorable del Cabildo y así se consigue lo que T. R. FERNÁNDEZ denomina la competencia compartida entre el órgano activo y el órgano consultivo.

Pero en el caso de informes internos del Ayuntamiento la regla sin excepciones es el carácter no vinculante de los informes que emiten los funcionarios y el personal laboral tanto de los informes técnicos como de los informes jurídicos.

En este sentido es ilustrativa lo que T.R. FERNÁNDEZ nos establece sobre el carácter no vinculante de un informe que por su importancia reproducimos íntegramente:

*“...el hecho de que el informe no sea vinculante no significa, sin embargo, que carezca de todo valor, como es obvio. El artículo 54.1c) de la LRJPAC exige, como se recordará, que se motive expresamente todo acto o resolución administrativa que se aparte del criterio expresado en el informe o dictamen en caso emitido, lo que en el fondo significa, puesto que la exigencia de motivación está en función del eventual contraste posterior de la legalidad del acto, que sólo cuando existan buenas razones*

*que lo justifiquen pueden los órganos activos apartarse válidamente de los informes que hayan sido sometidos por los órganos consultivos. Así lo tiene declarado, por otra parte, la jurisprudencia que con todo acierto se ha cuidado de precisar que “aunque los informes de los órganos consultivos de la Administración no vinculan a la misma, en una valoración, discrecional primero y lógica después, tales informes merecen un determinado crédito de veracidad, dado el juicio de pericia o de apreciación de conocimientos técnicos sobre datos y circunstancias preexaminadas que comportan un obligado alcance y máximo cuando se han producido con unanimidad” (Sentencia del TS de 6 de junio de 1969).*

A la vista de lo expuesto concluimos que este criterio para los órganos consultivos sirven también para los funcionarios municipales que son los cualificados para emitir informe y proponer al decisor la resolución por lo que debe ser excepcional los supuestos en que el órgano se aparte del informe.

De lege ferenda sería recomendable que aquellos asuntos de mayor relevancia como los de mayoría absoluta, el informe del Secretario o del Interventor fuera vinculante, porque si no, su función queda suplantada por otros informes que se soliciten o incluso por la resolución contraria a los informes sin otra justificación que el capricho del órgano decisor o supuestas razones de interés público que se confunden con el interés político que nunca pueden estar por encima del cumplimiento de la legalidad.

#### **IV.3. Plazo de emisión del informe y efectos de su no emisión.**

La regla general nos la establece el artículo 83.2 de LRJAP.

*“Los informes serán evacuados en el plazo de 10 días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”*

El apartado tercero establece:

*“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 cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos”.*

El apartado cuarto establece:

*“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 evacuado, se podrán proseguir las actuaciones.*

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



De estos preceptos y de la interpretación que de los mismos ha realizado la doctrina y la jurisprudencia extraemos las siguientes conclusiones:

1.- Con carácter general los informes deben ser emitidos y firmados y remitidos al órgano que lo solicita en el plazo de 10 días hábiles. Por tanto desde que se solicita por el Alcalde-Presidente un informe al Secretario o al Interventor o a otro funcionario o un informe sectorial a otra Administración Pública se debe emitir en este plazo salvo otros plazos de leyes sectoriales. A tal efecto el artículo 42.5 c) de la LRJAP permite suspender el plazo para resolver cuando se soliciten informes preceptivos y determinantes para resolver.

Por tanto lo prudente es una vez solicitado el informe y en aquellos asuntos más complejos se suspenda el procedimiento hasta que el informe sea emitido que es corriente que así se haga en informes sectoriales externos. En todo caso la ley permite que se puedan proseguir las actuaciones una vez transcurrido el plazo sin emisión de informe ya que los procedimientos administrativos tiene como fin el interés público y éste no puede verse subvertido por la tardanza en la emisión de informes.

Así es paradigmática la sentencia de 24 de noviembre de 2011 de la Sala Tercera del TS que establece en su fundamento jurídico cuarto:

*“La ley 8/1995, de 30 de octubre del Patrimonio Cultural de Galicia, no recoge plazo para la emisión del citado informe, por lo que debe estarse a lo que dispone el artículo 83.2 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre. Debe tenerse en cuenta, además, que si bien la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia establece en su artículo 85.3 que los informes sectoriales que resulten necesarios, salvo que la legislación sectorial señale otro plazo, habrán de ser emitidos en el plazo máximo de un mes, el Secretario del Ayuntamiento certificó la ausencia del informe de la Consejería de Cultura el 15 de abril de 2003, esto es, cuando habían transcurrido más de dos años desde su solicitud. Por todo ello resulta evidente que, no habiendo sido emitido e informe, la Administración municipal podrá proseguir la tramitación del expediente, sin que la ausencia del mencionado informe pueda ser considerada causa de nulidad del Plan General aprobado”.*

2.- Efectos para el procedimiento de la resolución del mismo sin informe y sin que haya transcurrido el plazo para su emisión.

El informe jurídico es un trámite local preceptivo y en el caso de que el órgano para resolver se lo salte estamos ante un supuesto de nulidad relativa o anulabilidad del procedimiento por lo que se deberán retrotraer las actuaciones para emitir el informe y posteriormente resolver y así queda convalidado el trámite.

Sentencia de la Sala del Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 5 de marzo de 2010:

*“En este contexto, la falta de informe jurídico no supone la vulneración de cualquier regla, sino de una regla de obligada observancia, y, además, una de las pocas que establece la nueva ley, junto con la referente al plazo máximo para dictar resolución, si bien, en este segundo caso, su incumplimiento se anuda, no a la invalidez del acto, sino a la figura del silencio positivo, por lo que puede decirse que, en puridad, el único trámite que debió respetar preceptivamente el Ayuntamiento era el referido a los informes.*

*Como también hemos advertido en otras ocasiones, ningún precepto de la ley lleva a catalogar tal omisión como un motivo de nulidad radical de la licencia, ni se trata de un informe vinculante, lo cual hace que la Sala coincida con la juzgadora en que no se produjo un apartamiento claro, manifiesto y ostensible del procedimiento, esto es, no se produjo una omisión total del procedimiento sino de un trámite preceptivo (informe jurídico), y ello solo puede conllevar la anulación del acto que puso fin al procedimiento (art 63 LRJAP-PAC) no la nulidad radical del artículo 62.1 e) del mismo cuerpo legal, cuya aplicación queda limitada a aquellas situaciones en las que se prescinde total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, esto es, queda reservada para cuando se vulnera un trámite tan esencial que pueda llevar a considerar que se tergiversó todo el procedimiento, o cuando no hay procedimiento o se sigue un procedimiento radicalmente distinto.”*

En el mismo sentido se pronuncia Francisco Javier GARCÍA GIL en su obra *La función de Secretaría en los Ayuntamientos* (El Consultor, Madrid, 2011) que establece:

*“existe un claro predominio en el ámbito jurisprudencial del criterio conforme al cual la omisión del informe del Secretario (también del informe del Interventor) no da lugar a la nulidad absoluta o de pleno derecho del artículo 62. e) de la LRJPAC porque aquélla no equivale a “prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados” sino a la nulidad relativa o anulabilidad del artículo 63, y ello, siempre que conforme a las previsiones del apartado 2 del precepto, hubiera privado al acto de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o hubiera producido indefensión (SSTS de 7 de febrero de 2000, 16 de de septiembre de 1995, etc.)”*

3.- No basta con el informe preceptivo para la legalidad del procedimiento, el contenido del informe debe tener los elementos de juicio necesarios y la propuesta de resolución para considerarse válido, ya que en caso contrario es como si no se hubiera emitido.

Así en este sentido esta sentencia es paradigmática de que un informe de valoración de contenido insuficiente vicia de anulabilidad el procedimiento.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS de 3 de mayo de 2007 establece:

*“Por todas estas circunstancias el precio de la compraventa no ha contado con el soporte (informe pericial) exigido por el precepto que se cita como infringido en la demanda (11 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1994, de 13 de julio), ni con un sistema de fijación que acredite la corrección del mismo de modo fehaciente (artículo 118 del mismo Reglamento) por lo que en consecuencia, no resulta cumplido el principio de buena administración, exigido por el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Por las razones expresadas, el informe de valoración que hemos analizado no cuenta con las exigencias necesarias para constituir un elemento objetivo de control administrativo en el trámite de determinación del precio de la compraventa que nos vemos obligados a anular”.*

En San Cristóbal de La Laguna, a 12 de agosto de 2012.

## **BIBLIOGRAFÍA**

*Base de datos de jurisprudencia del Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.* La Ley. Grupo Wolters Kluwer.

ENTRENA CUESTA, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo 1/1*, Madrid: Editorial Tecnos, 1999

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo II*, Cuarta Edición, Madrid: Editorial Civitas, 1993.

GARCÍA GIL, Francisco Javier, *La función de Secretaría en los Ayuntamientos*. Madrid: El Consultor, 2011.

MARTÍN REBOLLO, Luis, *Código de las leyes Administrativas*, ediciones de los años 2007 y 2011, Madrid, Aranzadi.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## **LOS EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO. EN PARTICULAR LOS DESPIDOS COLECTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

M<sup>ra</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS  
Secretaria General del Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico y Tecnológico  
Diputación de Cádiz

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma con Aprovechamiento del Curso de Especialización en Gestión de Recursos Humanos, impartido durante los días 16 de abril al 24 de junio de 2012, por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

### SUMARIO:

1. Concepto de Expediente de Regulación de Empleo. Regulación jurídica.
  - 1.1. Regulación del ERE en el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores y la Ley Concursal.
  - 1.2. Real Decreto 801 de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Regulación de Empleo y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos.
  - 1.3. Algunas cuestiones prácticas que se suscitan con la actual Ley 36/2011 de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
2. La reforma laboral y los expedientes de regulación de empleo.
  - 2.1. Causas
  - 2.2. Tramitación
  - 2.3. Efectos
3. Los expedientes de regulación de empleo en las corporaciones locales.
4. La problemática aplicación del procedimiento de despido colectivo en las administraciones públicas
5. Extinción de contrato por la causa objetiva del art. 52. D) ET
  - 5.1. Despido objetivo
  - 5.2. Art. 52. e) in fine

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>ra</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

## **1. CONCEPTO DE EXPEDIENTE DE REGULACIÓN DE EMPLEO. REGULACIÓN JURÍDICA**

El Expediente de regulación de empleo es, a efectos del tema que nos ocupa, la vía formal establecida por el legislador para articular el despido colectivo en nuestro ordenamiento jurídico.

El expediente de regulación de empleo, se ha convertido en estos últimos años marcados por la crisis económica en un instrumento de gestión empresarial en alza, y no tanto por la incidencia que ha tenido en la extinción de los contratos de trabajo, ya que los datos sobre la causa de los despidos del año 2009 le atribuye una incidencia menor, sino por la importancia que se le ha dado en las últimas reformas legislativas.

En cualquier caso el Expediente de regulación de empleo (ERE) era ya antes de la crisis una figura jurídica pendiente de revisión, en cuanto tratándose de una materia claramente laboral su regulación y control no se encontraba atribuido al orden social, lo que provocaba una injerencia del orden contencioso y del orden mercantil en materias laborales tan sensibles como son la suspensión, modificación y extinción de los contratos de trabajo.

La intervención de otros órdenes jurisdiccionales, ha hecho necesaria una delimitación legal y jurisprudencial de las competencias.

### **1.1. Regulación del Expediente de Regulación de Empleo en Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Ley 1/1995 de 24 de marzo y la Ley Concursal 22/2003 de 9 de julio.**

A través del Expediente de Regulación de Empleo pueden adoptarse medidas de distinto calado sobre los contratos de trabajo afectados incluida la extinción misma del vínculo contractual. Como ya hemos apuntado, el expediente de regulación de empleo es por lo tanto a efectos del tema que nos ocupa, la vía formal establecida por el legislador para articular el despido colectivo en nuestro ordenamiento jurídico y este elemento es el punto de partida de la definición legal del art. 51.1 ET.

El núcleo del régimen jurídico vigente del Despido Colectivo, lo encontramos pues en el art. 51 ET. La norma estatutaria se complementa con el Real Decreto 801/2011, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de regulación de empleo y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos.

Paralelamente a la normativa estatutaria el art. 8,2 de la Ley 22/2003, de 9 julio, reguladora del Concurso, atribuye competencias en la extinción colectiva de los contratos de trabajo al Juez de lo Mercantil cuando el empleador haya sido declarado en esta situación. El precepto citado atribuye al Juez Mercantil

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

competencias en materia de modificación, suspensión y extinción colectiva de contratos de trabajo cuyo alcance y ejercicio se regula en los arts. 64 y 65 de la Ley Concursal. El art. 64,10 le atribuye además competencias sobre las acciones de extinción colectivas con causa en el apdo. b) del art. 50,1 ET que se ejerciten durante el concurso. Los límites del alcance y efectos de esta competencia son ampliamente discutidos, pero la fórmula introducida por el legislador constituye una vía para abordar uno de los principales problemas asociados a los despidos colectivos, la dispersión de competencias judiciales.

En el vigente ordenamiento jurídico laboral se distinguen pues dos sistemas de control de los despidos colectivos:

1. El despido colectivo estatutario. En el que de acuerdo con las formalidades del art. 51 ET correspondía a la Autoridad Laboral conceder la autorización administrativa que legitima la decisión extintiva del empresario, que es quien extingue la relación laboral (STS, Sala 3ª, de 27 noviembre 2002, dictada en el recurso 2692/1998). Con la reforma laboral del 2012 desaparece la autorización administrativa, aunque sigue siendo necesaria la negociación de los trabajadores a través de un periodo de consulta.
2. El despido Colectivo Concursal: En el que es el Juez de lo mercantil el que acuerda la extinción colectiva, mediante Auto cuyo alcance y contenido regulan el art. 64,7 y 8 LC. Y por lo tanto quien efectúa el control de legalidad, siendo su resolución susceptible de recurso de suplicación ante la Sala de lo Social del TSJ correspondiente. Por lo que aunque interviene el Orden Mercantil, es el Orden Social quien efectúa el control posterior.

### **1.2. Real Decreto 801/2011, de 10 de Junio, por el que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Regulación de Empleo y de actuación Administrativa en materia de Traslados Colectivos.**

Con fecha 14 de junio de 2011 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 801/2011 por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de regulación de empleo y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos, que ha entrado en vigor, con carácter general, el 15 de junio de 2011.

Los objetivos que persigue el Real Decreto son los siguientes:

- Reforzar la extinción colectiva de contratos, amparada en causas objetivas, canalizada a través del procedimiento legal del expediente de regulación de empleo (también conocido como ERE).
- Proporcionar mayor certeza a los sujetos implicados en este tipo de procedimientos, aportando una regulación más detallada de los aspectos procedimentales.
- Agilizar la tramitación administrativa del procedimiento de regulación de empleo.

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

- Potenciar la figura del Plan de acompañamiento social, para que éste constituya un elemento esencial para la mejora de la empleabilidad de los trabajadores afectados (que contribuya a evitar la expulsión de los trabajadores del mercado de trabajo).
- Introducir modificaciones en la regulación de la suspensión colectiva de contratos y de la reducción temporal de jornada, como instrumento alternativo de ajuste temporal de empleo ante coyunturas económicas adversas.

Como aspectos fundamentales que incorpora el Real Decreto destacamos:

**1.-** El Real Decreto introduce, en su artículo 1, precisiones sobre el modo en que habrá de computarse la plantilla a los efectos de los umbrales que dan lugar a la tramitación de un ERE (recogidos en el art. 51 ET y en el propio Real Decreto). Así, se computarán todos los trabajadores que presten servicios en la empresa, cualquiera que sea su modalidad contractual, el día en el que se inicie el procedimiento.

**2.-** Del mismo modo, se incluye la definición de causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, en idénticos términos a los del artículo 51 ET.

**3.-** En materia de atribución competencial, el nuevo Real Decreto ofrece la siguiente regulación, se da nueva redacción a la competencia autonómica para conocer del expediente, precisando que recaerá en dicha Autoridad Laboral cuando el expediente afecte a trabajadores que desarrollen su actividad o se hallen adscritos a centros de trabajo ubicados en el territorio de una sola Comunidad Autónoma.

Por su parte, la Dirección General de Trabajo del Ministerio del Trabajo e Inmigración será competente cuando los trabajadores afectados desarrollen su actividad o estén adscritos a dos o más Comunidades Autónomas. Adicionalmente, se establecen reglas específicas cuando el expediente afecte a empresas o centros de trabajo relacionados con créditos extraordinarios o avales acordados por el Gobierno, empresas pertenecientes al Patrimonio del Estado, las que tengan la condición de sociedades mercantiles estatales y las relacionadas con la Defensa Nacional u otras cuya producción fuera declarada de importancia estratégica nacional mediante norma con rango de Ley. En tales casos es competente la Dirección General de Trabajo del Ministerio del Trabajo e Inmigración, salvo que afecte únicamente al ámbito de una provincia, supuesto en el cual podrá ser competente la Delegación del Gobierno o, en su caso, la Subdelegación del Gobierno en la provincia. Sin perjuicio de lo anterior, incluso cuando se circunscriba a una provincia, si afecta a más de doscientos trabajadores, o tiene especial trascendencia social la Dirección General de Trabajo podrá avocar su competencia.

Por último, será competente la Delegación del Gobierno de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla cuando afecte exclusivamente a centros en dichas ciudades. En este caso, como en el precedente, cuando afecte a más de doscientos trabajadores, o tenga especial trascendencia social, la Dirección General de Trabajo del Ministerio del Trabajo e Inmigración podrá avocar su competencia.

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS



Sin perjuicio de lo anterior, cuando el ERE afecte a trabajadores que desarrollen su actividad o se encuentren adscritos a centros de trabajo en dos o más Comunidades Autónomas, pero el 85%, como mínimo, de plantilla radique en una Comunidad Autónoma y existan trabajadores afectados en la misma, corresponderá a la Autoridad Laboral competente de esa Comunidad Autónoma la ordenación e instrucción del procedimiento hasta el momento de resolver, en que formulará una propuesta de resolución a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Por último, se prevé que, cuando el expediente de regulación de empleo afecte a varios centros de trabajo, deberá justificarse la vinculación entre las causas y las medidas que se adopten en todos los centros afectados.

**4.-** Se introducen varias modificaciones en relación con la legitimación para intervenir en los procedimientos de regulación de empleo:

Por un lado se prevé la intervención preferente del Comité Intercentros, o el órgano creado por la negociación colectiva que tenga atribuida tal función, cuando la empresa tenga varios centros afectados por el expediente.

Se precisa que, en los casos de ausencia de representación en la empresa (con carácter anterior, en el/los centro/s afectados) los trabajadores podrán atribuir su representación según lo dispuesto en el artículo 41.4 ET, es decir:

A una comisión de un máximo de tres miembros elegidos democráticamente, integrada por trabajadores de la propia empresa (o por los representantes legales de otro centro de la empresa).

O a una comisión de tres miembros, como máximo, designados, según su representatividad, por los sindicatos más representativos y representativos del sector al que pertenezca la empresa y que estuvieran legitimados para formar parte de la comisión negociadora del convenio colectivo de aplicación a la misma. En el caso de que se produzca tal designación, el empresario podrá atribuir su representación a las organizaciones empresariales en las que estuviere integrado (pudiendo ser más representativas a nivel autonómico), independientemente de que las mismas tengan carácter sectorial o intersectorial.

### **1.3. Algunas cuestiones prácticas procesales que se suscitan con la actual Ley 36/2011 de 10 de Octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.**

Con la nueva Ley de la Jurisdicción Social, se habrán de impugnar las resoluciones administrativas que autorizan los ERE's a través del procedimiento del artículo 151 de la LJS, con los criterios del procedimiento ordinario, pero con determinadas complicaciones. En lo referente a las resoluciones impugnables, se comprenden todas, comprendiendo los ERE's de extinción, de suspensión y de reducción de jornada.

Con relación a la competencia territorial de los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción Social, se reiteraron los criterios establecidos en la nueva LJS.

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

En la conformación de la demanda resalta la importancia de identificar correctamente el acto impugnado, su autoridad emisora y los motivos de impugnación. Indica que la impugnación de los ERE's ha de hacerse en un solo Juzgado y en un solo pleito, con la consiguiente obligación de acumulación de todas las demandas. Y cuando las pretensiones tengan el mismo objeto, tendrían que conocerse en el mismo procedimiento.

La legitimación en estos procedimientos corresponde a todos los interesados individualmente (trabajadores afectados y empresa) y colectivos (sindicatos y órganos unitarios de representación de los trabajadores), a la autoridad emisora, a los causahabientes, a los Sindicatos más representativos, a los Sindicatos representativos en el ámbito de la empresa y a las Asociaciones Empresariales más representativas. El problema estibaría en el emplazamiento que correspondería al órgano judicial.

En cuanto a la sentencia, puede ser de inadmisión, de desestimación, o declarativa de la conformidad a derecho de la resolución impugnada. Ahora bien, se cuestiona si ante la existencia de un acuerdo en el período de consultas ha de presumirse la concurrencia de la causa, tal y como sucede en los supuestos de descuelgue salarial y de modificación sustancial de condiciones de trabajo fijadas en convenio colectivo, y considera que no, aunque la resolución administrativa tiene un plus de legalidad. En definitiva, tiene que existir causa y no puede presumirse.

Existe un límite del control judicial, y es el de primar las medidas de flexibilidad interna frente a la externa (extinción de contratos) y si la medida extintiva puede sustituirse por otras menos lesivas cuestiona que haya de confirmarse por la mera existencia del acuerdo.

Si la sentencia es estimatoria, puede declarar la nulidad de la resolución administrativa con efectos generales, lo que supondría la readmisión de los trabajadores y el abono de salarios de tramitación, para lo que hizo mención de la problemática jurídica que en estos temas ya se evidenció por la doctrina jurisprudencial anterior (STS –Social- de24/11/2006).

## **2. LA REFORMA LABORAL Y LOS EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO.**

Largamente esperada, se publicó finalmente en el BOE del 11 de febrero, mediante el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

En su preámbulo, un objetivo declarado, la "flexiseguridad", concepto que combina flexibilidad en las condiciones de trabajo y seguridad en el empleo.

Dada la situación de nuestro mercado laboral, para la mayoría la reforma resulte más flexible que segura. Si bien es cierto, y tal como dice Rafael López PARADA, Magistrado de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla – León

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

“avanzo mi opinión de que la reforma laboral de 2012 no es sino la continuación y consolidación de las reformas laborales de 2010 y 2011 del Gobierno Zapatero, hasta el punto de que en gran parte no hace sino añadir detalles sobre aquéllas y desarrollar sus consecuencias lógicas. Es, respecto a aquéllas, una reforma menor, salvo por la decisión, no prevista hasta ahora, de abaratar el despido de los trabajadores con contrato fijo anterior a la reforma por la vía de suprimir casi en todo caso los salarios de tramitación en el supuesto de despido improcedente y de rebajar sus indemnizaciones futuras, de manera que la antigüedad que acumulen a partir de ahora se pagará en caso de despido a 33 días, aunque la antigüedad acumulada hasta ahora se siga pagando a 45. La reforma en ese punto es dura, es cierto, pero le ocurre lo mismo que a la reforma de la pensión de jubilación por la Ley 27/2011 (posiblemente la reforma más dura y radical de los dos últimos años del Gobierno Zapatero): los efectos de esta rebaja de la indemnización no se dejarán notar sensiblemente en las indemnizaciones hasta dentro de cuatro o cinco años, cuando es de esperar que la crisis haya pasado.(...) Por lo demás la reforma, aunque envuelta en una apariencia de dureza y agresividad posiblemente necesaria para satisfacer los instintos “sanguinarios” de los mercados y del BCE, lo que hace es ahondar detalles de reformas anteriores e incluso sistematizar (creo que con buena técnica jurídica) elementos que ya estaban presentes en la legislación laboral, especialmente los introducidos por las reformas laborales de los dos últimos años, aunque muchas veces no hubiesen sido aplicados.”

En cuanto a los ERE´s destacamos los principales puntos en cuanto a las causas, procedimiento y efectos:

## **2.1. Causas**

(Art. 18 apartado tres RDL 3/2012 que modifica el art. 51 ET.DA 2ª y DA 3ª RDL 3/2012)

Recordemos que la extinción procedente del contrato por estas causas da derecho al trabajador a una indemnización de 20 días de salario por año de servicio, con un máximo de 12 mensualidades, que se mantiene

Se entiende por despido colectivo la extinción de los contratos de trabajo fundada en causas económicas, técnicas, organizativas o de producción -siempre que haya sido autorizado por la autoridad laboral conforme a lo dispuesto en la ley- y cuando en un período de 90 días la extinción afecte:

- a 10 trabajadores en empresas que ocupen menos de 100 trabajadores.
- a el 10% en empresas que ocupen entre 100 y 300 trabajadores
- a 30 trabajadores en las empresas que ocupen 300 o más trabajadores.
- o cuando el despido afecte a la totalidad de la plantilla por cese de la actividad empresarial y el número de trabajadores sea superior a cinco.

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

Mª Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

El número de trabajadores que determina si los despidos objetivos (por causas económicas, técnicas, productivas u organizativas) deben tramitarse o no de forma colectiva no se ha modificado. No obstante, sí que han cambiado las causas que justifican la medida:

- Causas económicas. Podrá iniciarse un ERE cuando de los resultados de la empresa se desprenda una situación económica negativa, bien por existir pérdidas actuales o previstas, bien por darse una disminución persistente de su nivel de ingresos o ventas. En todo caso, se entenderá que la disminución es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos.

Ya no exige el texto de la norma, por lo tanto, que la situación económica negativa de la empresa pueda afectar a su viabilidad o a su capacidad de mantener el volumen de empleo, ni que se tenga que acreditar los resultados alegados y justificar que de los mismos se deduce la razonabilidad de la decisión extintiva para preservar o favorecer su posición competitiva en el mercado.

Además, se entenderá que la disminución del nivel de ingresos o ventas es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos

- Causas técnicas, organizativas o productivas. Cuando se produzcan cambios entre otros en el ámbito de los medios o instrumentos de producción, de los sistemas y métodos de trabajo del personal o el modo de organizar la producción, o en la demanda de los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado. La ley ha suprimido la necesidad de que la empresa justifique la razonabilidad de la medida extintiva y su contribución a mejorar la situación del negocio. Aun así, es muy probable que los tribunales sigan solicitando una justificación de las causas, por lo que convendrá aportar dicha justificación. Además, las causas deberán ser sobrevenidas (es decir, será necesario probar que se han producido cambios respecto a la situación previa existente en la empresa, y que dichos cambios justifican la medida).

## **2.2. Tramitación**

Por otro lado, se suprime la autorización administrativa del ERE, aunque sigue siendo necesaria la negociación con los trabajadores, a través de la apertura de un período de consultas.

En cuanto al período de consultas, deberá comunicar a los representantes de los trabajadores el inicio de un período de consultas, por un plazo no superior a treinta días naturales (o quince en el caso de empresas de menos de cincuenta trabajadores). Dicha comunicación deberá incluir, entre otras menciones, las causas de la medida, el número y clasificación profesional de los trabajadores afectados por el despido, el momento en que se realizará la medida, así como los criterios tenidos en cuenta para designar a los trabajadores afectados.

La autoridad laboral se limita a recibir el escrito, pero a los solos efectos de hacer advertencias y recomendaciones. En este sentido, no puede paralizar ni

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>ra</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

suspender el procedimiento. Si no hubiese acuerdo con los representantes de los trabajadores, la empresa igualmente podrá ejecutar las medidas propuestas, siempre que hayan pasado al menos treinta días desde la comunicación del inicio del período de consultas. Los representantes de los trabajadores podrán interponer demanda cuando no haya habido acuerdo. En cuanto a los trabajadores afectados, también podrán presentar demanda individualmente, tanto si ha habido acuerdo como si no.

La empresa que lleve a cabo un despido colectivo que afecte a más de cincuenta trabajadores deberá ofrecer a los trabajadores afectados un plan de recolocación externa a través de empresas de recolocación autorizadas. Dicho plan, diseñado para un periodo mínimo de 6 meses, deberá incluir medidas de formación y orientación profesional, atención personalizada al trabajador afectado y búsqueda activa de empleo. En todo caso, lo anterior no será de aplicación en las empresas que se hubieran sometido a un procedimiento concursal. El coste de la elaboración e implantación de dicho plan no recaerá en ningún caso sobre los trabajadores.

La autoridad laboral, a través del servicio público de empleo competente, verificará la acreditación del cumplimiento de esta obligación y, en su caso, requerirá a la empresa para que proceda a su cumplimiento.

La empresa puede ejecutar el ERE aunque no haya acuerdo.

### **2.3. Efectos**

Se reconoce el derecho de prioridad de permanencia en la empresa de los representantes de los trabajadores (unitarios y delegados sindicales). Mediante convenio colectivo o acuerdo alcanzado durante el periodo de consultas se podrán establecer prioridades de permanencia a favor de otros colectivos, tales como trabajadores con cargas familiares, mayores de determinada edad o personas con discapacidad.

La ley establece el derecho de los trabajadores afectados a una indemnización de 20 días por año de servicio con el tope máximo de 12 mensualidades ( art. 51.8 ET).

## **3. LOS EXPEDIENTES DE REGULACIÓN DE EMPLEO EN LAS CORPORACIONES LOCALES**

El panorama cambia sustancialmente con la aprobación de la reforma laboral 2012. En virtud del RD-ley 3/2012, de 10 de febrero (RCL 2012, 147) y posteriormente su conversión en la Ley 3/2012, de 6 de julio (RCL 2012, 945) , de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, se modifica la redacción del apartado 1 del art. 51 ET, en los siguientes términos:

Se entiende que concurren causas económicas cuando de los resultados de la empresa se desprenda una situación económica negativa, en casos tales como la existencia de pérdidas actuales o previstas, o la disminución persistente de su nivel de ingresos o ventas. En todo caso, se entenderá que la disminución es persistente si

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

durante tres trimestres consecutivos el nivel de ingresos ordinarios o ventas de cada trimestre es inferior al registrado en el mismo trimestre del año anterior.

Se entiende que concurren causas técnicas cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de producción; causas organizativas cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal o en el modo de organizar la producción y causas productivas cuando se produzcan cambios, entre otros, en la demanda de los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado.

Así configurada esta causa de extinción podría plantearse si la causa económica, técnica, organizativa o de producción puede dar lugar a extinciones en las Corporaciones Locales. Y ello porque el planteamiento tradicional ha sido el de entender que las crisis de este tipo tan sólo son susceptibles de producirse en las empresas que tengan por finalidad la obtención de beneficios.

Con todo, en la década de los noventa la perspectiva pasó a ser sustancialmente distinta, puesto que el criterio de eficacia en el funcionamiento de la Administración ha informado la reforma que en 1993 se produjo de la LMRFP (RCL 1984, 2000) : a partir de entonces se introdujeron importantes medidas de reestructuración de personal (incluso funcionario) por medio del novedoso instrumento de los planes de empleo ( art. 18 LMRFP). Así las cosas, si bien hasta ese momento el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción se consideraba un mecanismo ajeno a la gestión del personal en las Corporaciones Locales, comenzaron a darse pronunciamientos judiciales que admiten su posibilidad. A este respecto, la doctrina judicial se ha pronunciado en el sentido siguiente:

- 1) La causa económica es incompatible con la tarea administrativa porque el empleador carece de ánimo de lucro (STSJ Cataluña 10-7-1998) y la causa organizativa y de producción tampoco resulta de aplicación porque un Ayuntamiento tiene su supervivencia garantizada ( STSJ Valencia 26-9-1997 [AS 1997, 3019] ). Asimismo, y aun suponiendo que es posible que concurren causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en una Corporación local que aconsejen la extinción contractual, el mecanismo adecuado debiera ser el de los planes de empleo del artículo 18.1 LMRFP, «siempre acomodándolas a la verdadera situación de un ente administrativo, previo un estudio racional de necesidades enmarcado en una variedad de soluciones posibles y objetivadas de mayor alcance que el derivado de la simple decisión extintiva basada exclusivamente en causas económicas u organizativas» ( STSJ Valencia 26-9-1997 [AS 1997, 3019] ).
- 2) La mejora financiera y la perfección en la organización de los recursos públicos son objetivos válidos en la actuación de una Administración Pública ( STSJ Andalucía 9-5-1997 [AS 1997, 3860] y STSJ Extremadura 18-5-1998 [AS 1998, 5528] y STSJ Castilla-La Mancha 23-12-2002 [AS 2003, 1328] ), por lo que cabrían mecanismos de ajuste de plantillas por las causas de los artículos 51 ET y 52.c) ET. De otro lado, cuando el artículo 18.1 LMRFP regula los planes de empleo lo hace como una posibilidad, por lo que cabría concluir en que la

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

previsión de tales planes no impediría la utilización de otros mecanismos de extinción ( STS) Andalucía 25-4-1997 [AS 1997, 3855] ), y más aún cuando los planes están pensados para reestructuraciones a gran escala.

En la última Reforma Laboral 2012, operada a partir del RD-ley 3/2012, de 10 de febrero (RCL 2012, 147) y posteriormente su conversión en la Ley 3/2012, de 6 de julio (RCL 2012, 945) , para la reforma del mercado laboral, en la disposición adicional segunda se recoge expresamente la aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público, al añadirse una disposición adicional, la vigésima, al Estatuto de los Trabajadores, con el contenido siguiente:

*«El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.»*

*A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.»*

Tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere el párrafo anterior.» (último párrafo añadido por Ley 3/2012, de 6 de julio [RCL 2012, 945] ).

Ahora bien, lo previsto en el artículo 47 del ET no será de aplicación a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo a aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado ( disposición adicional tercera RD-ley 3/2012 y Ley 3/2012, de 6 de julio [RCL 2012, 945] ).

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

#### **4. LA PROBLEMÁTICA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE DESPIDO COLECTIVO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

EL Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en su Disposición adicional segunda, determina que: “ El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52. c) del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 3.1 del texto refundido de Contratos del Sector Público, se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzcan en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.”

Esta cuestión plantea en toda su crudeza el alcance de la dualidad de regímenes y derechos entre el personas de las Administraciones Públicas según sean funcionarios o laborales. Admitir el despido colectivo u objetivo para el personal laboral y negar mecanismos de ajuste similares para el personal funcionarios conduce a unos resultados incongruentes: los problemas organizativos o presupuestarios de las Administración los soportarán con la pérdida de su ocupación sólo el personal sometido a contrato de trabajo, y serían inmunes los que tienen un vínculo funcional, al margen de que los dos colectivos hayan adquirido la condición de empleado público por los mismos procedimientos de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, e incluso al margen de que los problemas organizativos o presupuestarios de la entidad pública pudieran traer su causa de la ineficiente gestión del personal funcionario.

A pesar de venir recogida la posibilidad de realizar expedientes de regulación de empleo en el Sector Público tras la reforma laboral operada en 2012, muchos autores consideran muy discutible que se puedan tramitar despidos colectivos y objetivos por las Administraciones Públicas, y en todo caso, habría que aplicar las garantías adicionales que contempla el Estatuto Básico del Empleado Público, como es la tramitación de un Plan de Ordenación de Recursos Humanos, que afecte no sólo al personal laboral sino también al funcionario y se contemple medidas organizativas y no extintivas.

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS



Sin embargo existen numerosos planteamientos doctrinales y judiciales que admiten, sin más, la aplicación de las causas del despido colectivo u objetivo a las Administraciones Públicas.

Las diversas opciones interpretativas que se han venido manejando para decidir sobre la aplicación de las causas del despido objetivo o colectivo a las Administraciones Públicas son resumidamente las siguientes:

- 1.- Aplicación sin más de la legislación laboral, por considerar que en este punto la regulación del empleo público no incide para nada en las medidas de extinción del personal laboral, y resulta plenamente aplicable el art. 51 y 52 del ET.
- 2.- La aplicación de las causas previstas en la legislación laboral, pero con el presupuesto de que la adopción de las medidas por parte de la Administración Pública requiere una fase administrativa, vinculada a la formación de la voluntad, que es el terreno en el que opera la legislación administrativa, puramente formal, pero sin abordar las medidas que puede adoptar la Administración ni las causas en las que se tienen que justificar.
- 3.- Una versión más matizada de la posición anterior, que al margen de las peculiaridades procedimentales de la Administración, si se admite la aplicación de las causas propias del despido colectivo u objetivo, pero con una modulación en su intensidad en tanto que se trata de un administración Pública, lo que permite reconducir el alcance de las causas extintivas a ciertos supuestos más o menos excepcionales u objeto de interpretación restrictiva.
- 4.- Una última opción interpretativa considera que la aplicación de la legislación laboral, o bien es una posibilidad meramente teórica pero sin plasmación práctica posible en las Administraciones públicas, o directamente no es posible en esta materia por cuanto la regulación del EBEP ha abordado tanto las circunstancias que pueden motivar la reordenación de los recursos humanos, como también las medidas que cabe adoptar, entre las que no se encuentran las medidas extintivas, pues sólo alude a modificación de condiciones de trabajo, y en su caso, a medidas suspensivas.

No obstante las tesis que se vienen defendiendo, lo cierto es que, tras la reforma laboral se admite la aplicación del procedimiento de despido colectivo al Sector Público, lo que plantea a su vez numerosos problemas prácticos, sobre todo por la ausencia de previsión en el Reglamento de Procedimiento para los Expedientes de Regulación de Empleo respecto del despido colectivo que afecte al Sector Público.

#### CONFIGURACIÓN GENERAL DE LAS CAUSAS OBJETIVAS EN SU APLICACIÓN A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Del análisis del despido colectivo y objetivo, tampoco se deduce la aplicación a las Administraciones Públicas con arreglo a su propia naturaleza.

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

En relación con los déficits presupuestarios y con la fijación de límite de gasto público se trata de una opción de política económica. Las normas de control del gasto público suponen el ejercicio del poder estatal de la capacidad de ordenación económica. Dicha regulación en modo alguno contempla la reducción de los gastos de personal que pase por la reducción de empleados más allá de las tasas de pérdidas de efectivos. Por el contrario, se utiliza una vía diferente, ya que aluden a una reducción salarial o a un límite al incremento de las retribuciones. Por ello, es claro que consideraciones generales de ordenación económica vinculada a un rendimiento global del gasto público por su relación con la actividad económica no pueden imponer la amortización de puesto de trabajo que implique la extinción de trabajos.

El juicio de viabilidad de la causa no puede hacerse en términos de imposibilidad de mantener la posición competitiva en el mercado, sino de la posibilidad legal o no de mantener el servicio que se presta, y con los niveles de personal que se vienen manteniendo. Esto impone ponderar hasta qué punto la Administración se ve imposibilitada de mantener los servicios sobre los que se plantea la extinción de los contratos de trabajo. Esto excluye los casos de servicios que son de prestación obligatoria para la entidad, o que viene así establecido en la legislación específica y propia, en los que las medidas de ajuste podría tener justificación organizativa, técnica o de la productiva, pero no económica en la medida que la Administración no puede dejar de prestar el servicio con los niveles que determinan esa prestación obligatoria. Sólo en casos de cambio de regulación, en los que la Administración no tiene la competencia para prestar el servicio podría plantearse el exceso de plantilla, lo que sería una causa productiva y no propiamente económica.

Además las facultades de financiación difícilmente puede justificar un despido por causas económicas, por cuanto, con arreglo a su propia naturaleza son el resultado coyuntural de las finanzas públicas, por lo que presenta una dimensión temporal que a lo más podría determinar medidas suspensivas pero no extintivas de los contratos de trabajo.

El juicio de viabilidad exige analizar la planificación de los recursos en las Administraciones Públicas a partir de la cual se constate la supresión definitiva del servicio y la falta de previsión de que el mismo pueda volver a prestarse con los niveles de efectivos que tenía con anterioridad. De esta forma, no se puede limitar el análisis a la situación presupuestaria de la entidad, sino a la evolución de la gestión del servicio en ejercicios futuros y la constatación de que resulta definitiva su supresión o la reducción del personal.

El juicio de eficacia o utilidad de la medida extintiva para una mejor organización de los recursos impone valorar, adicionalmente el grado de eficiencia que la amortización de los puestos de trabajo presenta para una más racional organización de los recursos públicos. Esto no puede hacerse desde la perspectiva generada por la mera discrecionalidad política de priorizar unos servicios sobre otros, ya que en ese caso, el despido sería un acto puramente discrecional. Otras medidas de ajuste presupuestario más idóneas, o que impliquen menor sacrificio para los

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

intereses públicos y los trabajadores afectados pueden descartar el juicio de la idoneidad.

No es aceptable, en este punto, considerar que la valoración de los intereses públicos es un acto de soberanía política sobre el que no opera el control judicial, sino que en técnica usual en el ámbito del control de los actos administrativos, siempre es precisa la motivación, lo que en materia de extinción se reitera en el ET, a fin de que esa motivación ofrezca los criterios de justificación, razonabilidad y proporcionalidad, así como sirva para descartar comportamientos meramente arbitrarios o carente de cualquier justificación.

## **5. EXTINCIÓN DEL CONTRATO POR LA CAUSA OBJETIVA DEL ART. 52.d) ET.**

Nos encontramos ante contratos que desde su origen están condicionados por la cualidad de su objeto y de la fuente de financiación. Si los módulos se sufragan a tenor de la permanencia o prórroga de los fondos públicos, tales circunstancias delimitadoras operan a modo de condición resolutoria.

En apoyo de la misma se encuentra entre otras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Social, Sección 1ª). Sentencia núm. 570/2008 de 14 febrero JUR\2009\150169:

*“Como el recurso se ampara en la letra c) del mentado art.191 ha de estarse al relato histórico de la sentencia combatida y en el mismo se afirma que la actora suscribió con la demandada - Asociación Alzheimer Enalsa, entidad sin ánimo de lucro, cuya actividad y fines los contempla el art.5 de sus Estatutos y vienen reflejados en el hecho probado segundo de la sentencia- diversos contratos temporales, en los que se establece de forma clara y precisa el objeto de cada uno de ellos de “ayudas a enfermos de alzheimer, según programa del Servicio Andaluz de Empleo, de la Consejería de Empleo” y tiempo de duración de los mismos (hecho probado primero), reflejándose en el hecho tercero los proyectos y subvenciones concedidas por el SAE a la mentada empresa, es evidente que no puede apreciarse la existencia de fraude de ley en tal contratación temporal, pues la Asociación ejecuta sus actividades propias dentro de los términos y posibilidades económicas que la ofrece el SAE, por lo que es la subvención la que posibilita los términos de la contratación laboral que puede realizar la Asociación demandada, con lo que, en definitiva, al tener el contrato un límite temporal y económico, no cabe concluir que existe el fraude de ley alegado en el recurso y, como la sentencia de instancia así lo entendió, fue certera en la solución que adoptó, por lo que se impone su confirmación, previa desestimación del recurso.”*

### **5.1. Despido Objetivo**

La rescisión de la relación laboral se produce mediante extinción por causas objetiva del artículo 52.e) del Estatuto de los Trabajadores “En el caso de contratos por tiempo indefinido concertados directamente por las Administraciones públicas o

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

por entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de planes y programas públicos determinados, sin dotación económica estable y financiados mediante consignaciones presupuestarias o extrapresupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, por la insuficiencia de la correspondiente consignación para el mantenimiento del contrato de trabajo de que se trate.”

El Tribunal Supremo en múltiples sentencias ha mantenido la legalidad de los contratos temporales celebrados por las Administraciones Públicas para la realización de obra o servicio determinado conexos con programas públicos temporales que gozan de autonomía y sustantividad propia. Tal operación jurídica consiste en cubrir actividades de la Administración con cargo a un plan público específico a través de contratos de obra que se extinguen en el momento de la finalización de aquel, pero también en este caso en el contrato se ha de especificar con la suficiente claridad y precisión la vinculación de la duración del contrato con el mantenimiento de la subvención concreta que le sirve de soporte económico.

Manifiesta la doctrina que cuando el art. 52 e ) ET habla de trabajador “indefinido” parece referirse a aquél que es contratado con un contrato indefinido directamente por la Administración; no debemos confundirlo con ese “indefinido” que ha creado la jurisprudencia, pues con dicho apelativo se quiere hacer referencia a que no tiene plaza o puesto de trabajo efectivo. Es aquel contrato que desde un principio se hace depender de la existencia de una subvención, prorrogándose año tras año.

El apartado e) del artículo 52 fue incorporado al Estatuto de los Trabajadores por el artículo 3.2 la Ley 12/2.001 de 9 de julio de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, como garantía de la extinción de este tipo de contrataciones, por ello responde a una finalidad distinta de la prevista en el artículo 52 c) y en el artículo 51.1 del Estatuto de los Trabajadores, por ello la extinción de los contratos de trabajo vinculado a estos proyectos subvencionados parcialmente con fondos públicos de otras Administraciones, tienen un régimen jurídico distinto que el establecido para amortizar puestos de trabajo y extinguir el contrato como medio para garantizar la viabilidad y saneamiento económico del ente local.

## **5.2. Artículo 52.e) in fine.**

*“Cuando la extinción afecte a un número de trabajadores igual o superior al establecido en el artículo 51.1 de esta Ley se deberá seguir el procedimiento previsto en dicho artículo.”*

La jurisprudencia mantiene el criterio de que el número de trabajadores afectados por este despido objetivo del artículo 52.e) está referido a la empresa y no a un determinado centro de trabajo. En este sentido, se manifiestan las siguientes sentencias:

1.- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN (SALA DE LO SOCIAL, SECCIÓN 1ª). Sentencia núm. 149/2011 de 28 febrero. Fundamento Jurídico TERCERO:

*“El artículo 51.1 del vigente TRET al fijar el número de trabajadores afectados que determina la existencia de despido colectivo hace referencia al número de*

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

*trabajadores ocupados por la empresa y la doctrina jurisprudencial (vid. sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 18 marzo 2009 rcud nº 1878/2008) tiene determinado que se trata de los trabajadores al servicio de la empresa, no de un concreto centro de trabajo.*

2.- TRIBUNAL SUPREMO (SALA DE LO SOCIAL). Sentencia de 14 mayo 1998. Fundamento jurídico SEGUNDO:

*“por lo que de tener la empresa varias secciones autónomas o diversos centros de trabajo, para declarar la procedencia de los despidos objetivos por causas económicas «ex» art. 52, c) ET, la situación económica negativa debe afectar a la empresa en su conjunto.*

*Esta interpretación es la que se deduce, en primer lugar, del tenor literal del art. 51.1.II al que se remitía el entonces vigente art. 52, c), ambos del ET, en el que se exige, genéricamente, que la adopción de las medidas extintivas propuestas contribuya, si las causas aducidas son económicas, «a superar una situación económica negativa de la empresa», sin la distinción, contenida en otros preceptos del propio Estatuto de los Trabajadores, entre «empresa», «centro de trabajo» o «unidad productiva autónoma» que a los efectos de la sucesión empresarial especifica el art. 44 ET, ni entre «la totalidad de la empresa» o «parte de la misma» que, a los propios fines para el caso de venta judicial, se efectúa en el propio art. 51.II ET.”*

3.- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN (SALA DE LO SOCIAL, SECCIÓN 1ª). Sentencia núm. 149/2011 de 28 febrero. Fundamento jurídico TERCERO:

*“El artículo 51.1 del vigente TRET al fijar el número de trabajadores afectados que determina la existencia de despido colectivo hace referencia al número de trabajadores ocupados por la empresa y la doctrina jurisprudencial (vid. sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 18 marzo 2009 rcud nº 1878/2008) tiene determinado que se trata de los trabajadores al servicio de la empresa, no de un concreto centro de trabajo.”*

A estos efectos nuestros tribunales se han encargado de subrayar la unidad de empresa que se presume entre los organismos autónomos y los entes matrices de los que dependen señalando que, aunque jurídicamente aparezcan con personalidades jurídicas separadas, el organismo autónomo para la gestión directa de servicios públicos constituye con el ayuntamiento una unidad de empresa laboral a efectos de responder de las obligaciones laborales con sus trabajadores STS – Andalucía, Málaga, de 8 de noviembre de 1996 (AS 1996, 3879)).

*“Con arreglo al artículo 1.º del Estatuto de la Gerencia Municipal de Urbanismo «el Ayuntamiento de Málaga, al amparo de la Ley del Suelo ( RCL 1976\1192 y ApNDL 13889) y del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales ( RCL 1956\185 y NDL 22516), y previas las fiscalizaciones de los órganos competentes, crea la Gerencia Municipal de Urbanismo, como Entidad dotada de personalidad jurídica independiente, con plena capacidad jurídica, pudiendo adquirir, enajenar, poseer, reivindicar, permutar, gravar e hipotecar toda clase de bienes, obligarse, celebrar contratos, cualquiera que sea su naturaleza,*

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

Mª Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

*establecer, explotar y prestar servicios, utilizando los modos de gestión autorizados por las Corporaciones Locales por sus disposiciones específicas y la Ley del Suelo, así como ejercitar acciones e interponer recursos de toda clase, siempre que tales actos se realicen para el cumplimiento de los fines y competencias que se le asignan, y todo ello dentro de los límites legales que regulan la actuación de dichas Corporaciones Locales», añadiendo el primer párrafo del artículo 3.º que «corresponderá a la Gerencia Municipal de Urbanismo la Gestión Urbanística en el término municipal de Málaga».*

*Así pues la Gerencia posee personalidad jurídica propia e independiente con amplias facultades de actuación y tiene por objeto la gestión del Servicio Público Municipal de Urbanismo, como una forma de gestión directa realizada por la Corporación Local mediante organismo dependiente de ella, conforme a los medios previstos en el artículo 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 abril ( RCL 1985\799, 1372 y ApNDL 205), reguladora de las Bases de Régimen Local. Pero todo ello es única y exclusivamente a los efectos de gestión del propio servicio público municipal de urbanismo, de modo que la Gerencia queda incorporada a la organización económico-administrativa del Ayuntamiento de Málaga, constituyendo Ayuntamiento y Gerencia una unidad de empresa laboral, aunque aparezcan en derecho con personalidades jurídicas separadas, que debe responder de las obligaciones laborales frente afectantes al trabajador.*

*La anterior doctrina viene avalada por las siguientes consideraciones: 1) La Gerencia de Urbanismo queda sometida a la tutela, fiscalización y control de la Entidad que la funda, que es el municipio de Málaga, según establece el párrafo último del artículo 2 de los Estatutos; 2) Las competencias especiales que expresamente le asigna el artículo 3 de los Estatutos serán realizadas bajo la tutela, fiscalización y control del Ayuntamiento de Málaga, teniendo en todo caso, el carácter de delegadas de la Corporación Municipal que la crea; 3) Incluso el Ayuntamiento de Málaga, a través de sus órganos de gobierno correspondientes, se reserva en materia de urbanismo la serie de competencias que se enumeran a continuación, de acuerdo con lo consignado en el artículo 4.2 de los Estatutos reguladores; y 4) La actividad de tutela, fiscalización y control que el municipio ejercerá sobre la Gerencia se realizará a través de las facultades que se exponen en los apartados A), B) y C) del artículo 5 de los Estatutos sobre los órganos, sobre la actividad y sobre el control financiero, destacando la aprobación anual por el Ayuntamiento de los presupuestos de la Gerencia y cuentas correspondientes, y ello en concordancia con lo dispuesto en el artículo 145.1 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre ( RCL 1988\2607 y RCL 1989\1851), reguladora de las Haciendas Locales.*

*En resumen, los precedentes fundamentos ponen de relieve la existencia de una clara interconexión y subordinación entre el Ayuntamiento de Málaga y su Gerencia Municipal de Urbanismo, ya que este organismo no es más que una de las formas de que se vale la Corporación Municipal para descentralizar el cumplimiento de determinados fines que son de su competencia, representando datos suficientemente importantes para sostener que la relación de trabajo se configura tanto con la Gerencia como con el Ayuntamiento, sin que se aprecien circunstancias que permitan excluir la condición o el carácter de empresario de*

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

*la Entidad local demandada, pues entre los otros requisitos contenidos en el artículo 1.º del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995/1997), y aun cuando la Gerencia ostente personalidad jurídica propia, el Ayuntamiento es receptor, en definitiva, de los servicios prestados por el actor, lo que justifica la legitimación pasiva u obligación de soportar la carga de ser demandada la Corporación Municipal recurrente y el rechazo de la adecuada excepción.”*

La jurisprudencia ha resaltado las notas que confluyen en la definición de grupo de empresas señalando que es necesario que las distintas empresas actúen sujetas a un poder de dirección económico único. La STSJ de Navarra de 8 de septiembre de 1989 considera que la cesión de trabajadores entre la Administración del Estado y un Organismo Autónomo, “no es más que una deseable coordinación de sujetos públicos que prestan un servicio público”.

Lo cierto es que a nivel jurisprudencial existe una cierta coincidencia en considerar que no se trata de cesión ilegal de trabajadores la que se lleva a cabo entre Administraciones y entidades instrumentales que gestionan directamente un servicio público. Para que ésta se produzca se requiere que exista especulación con la mano de obra, cualquiera que sea la forma que se le dé al contrato. La STC de 3 de noviembre de 1988, desestimó la pretensión de una demandante basada en una posible cesión ilegal al suscribir su contrato con el Ministerio del Interior, amparado en el RD 1992/1984 y en la OM de 21 de febrero de 1985, de colaboración de órganos del Estado con el INEM, y sin embargo prestar sus servicios en una Oficina de Empleo del INEM, argumentando que la cesión existente es puramente formal sin que haya existido perjuicio alguno para la recurrente tanto real como potencial.

Y es que la jurisprudencia entiende que existe cesión ilegal cuando la empresa cedente es una empresa aparente, sin patrimonio propio, que no asume el riesgo empresarial y cuyo objeto exclusivo es proporcionar manos de obra a otras empresas. Nada de ello sería de aplicación a la Administración pública cuando crea organizaciones descentralizadas pues su objetivo no es crear organizaciones aparentes sino conseguir la máxima eficacia, por ello les adscribe medios y personal para gestionar de una manera coordinada los servicios públicos.

Por supuesto, y ya puede adelantarse tras lo expuesto, entre el personal al servicio del Organismo Autónomo y el personal del Ente Local, ya fuese funcionario o laboral, rige por tanto un principio de comunicabilidad absoluta, más acentuada tras la desaparición de la distinción entre organismos autónomos de carácter administrativo y los de carácter económico y financiero acontecida tras la LOFAGE, a través de los mecanismos de provisión de puestos de trabajo ordinarios y extraordinarios que se establezcan en la legislación de función pública y en concreto, lo dispuesto en el RD 364/1995 , de 10 de marzo (téngase en cuenta la eficacia demorada de lo dispuesto en el Capítulo III del título V del EBEP y la disposición Derogatoria Única y Final cuarta de dicho texto) y, lógicamente, en el ámbito laboral de los convenios colectivos de aplicación.

Los expedientes de regulación de empleo. En particular los despidos colectivos en la administración local.

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

## **BIBLIOGRAFÍA**

*El derecho.* <http://www.elderecho.com>

*Informes del Centro de Estudios de Servicios a la Ciudadanía*

PALOMAR OLMEDA, Alberto, *El Estatuto Básico del Empleado Público y su incidencia en el ámbito local.* Granada: CEMCI, 2007.

PARADA, Rafael. *Comentarios sobre la reforma laboral.*

*Servicio Jurídico Westlaw.* <http://www.westlaw.es>



## **Recopilación de Legislación Estatal**

### **AGUAS**

#### **AGUAS DE CONSUMO HUMANO: SUSTANCIAS PARA SU TRATAMIENTO**

Orden SSI/304/2013, de 19 de febrero, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, sobre sustancias para el tratamiento del agua destinada a la producción de agua de consumo humano (BOE de 27 de febrero de 2013, número 50).

### **CATÁSTROFES NATURALES**

#### **CATÁSTROFES NATURALES: MEDIDAS PARA PALIAR LOS DAÑOS**

Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas (BOE de 27 de diciembre de 2012, número 311).

Corrección de errores, BOE de 22 de enero de 2013, número 19.

Las medidas de esta ley son de aplicación a las personas y bienes afectados por los incendios forestales acaecidos desde primeros del mes de junio en Aquellas Comunidades Autónomas que hayan resultado afectadas, así como por los daños producidos por las tormentas de pedrisco desde el pasado mes de mayo, y por las lluvias torrenciales e inundaciones que han tenido lugar durante los meses de septiembre y octubre de 2012. Los términos municipales y núcleos de población afectados se determinarán por Orden del Ministerio del Interior.

Las ayudas son las siguientes:

- a) Ayudas por daños personales y por daños materiales en viviendas y enseres destinadas a establecimientos industriales, mercantiles, agrarios, turísticos y de otros servicios.
- b) Ayudas a personas físicas o jurídicas que hayan realizado prestaciones personales y de bienes.  
Las ayudas a corporaciones locales por los gastos causados para hacer frente a estas situaciones de emergencia se regirán por lo dispuesto en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo.
- c) Subvenciones por daños en infraestructuras municipales y red viaria de las Diputaciones Provinciales y Cabildos.
- d) Ayudas por daños causados en producciones agrícolas y ganaderas.
- e) Beneficios fiscales.  
Entre otros, se concede la exención de las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondientes al ejercicio de 2012 que afecten a viviendas, establecimientos industriales, turísticos y mercantiles, explotaciones agrarias y

forestales, locales de trabajo y similares, dañados como consecuencia directa de los siniestros. La disminución de ingresos en tributos locales que los anteriores apartados de este artículo produzcan en los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y Consejos Insulares será compensada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

- f) Exención de las exacciones relativas a la disponibilidad de agua.
- g) Reducciones fiscales especiales para las actividades agrarias.
- h) Medidas laborales y de Seguridad Social.
- i) Líneas preferenciales de crédito.
- k) Actuaciones de restauración forestal y medioambiental en las Comunidades Autónomas afectadas.

Las obras, servicios o suministros necesarios para reparar los daños podrán ser declarados de emergencia, previo el correspondiente acuerdo del órgano de contratación, y se dispensa del requisito previo de disponibilidad de los terrenos. Asimismo, se declara la urgente ocupación de los bienes afectados por las expropiaciones derivadas de la realización de las obras.

### **DAÑOS CATASTRÓFICOS: RELACIÓN DE MUNICIPIOS AFECTADOS**

Orden INT/279/2013, de 15 de febrero, del Ministerio del Interior, por la que se determinan los municipios a los que son de aplicación las medidas previstas en la Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas (BOE de 22 de febrero de 2013, número 46).

## **COMERCIO**

### **COMERCIO: MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN**

Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes en materia de liberalización del comercio y de determinados servicios (BOE de 27 de diciembre de 2012, número 311).

La Ley suprime las licencias municipales vinculadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas, cuyas actividades comerciales se realicen a través de establecimientos permanentes y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados, si bien, dicha superficie puede ser modificada por la correspondiente Comunidad Autónoma. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley aquellos establecimientos que tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público.

En concreto, no se podrá exigir licencia previa de instalaciones, de funcionamiento, de actividad o análogas para el inicio y desarrollo de las referidas actividades ni para la apertura del establecimiento. Tampoco quedan sujetos a licencia los cambios de titularidad de dichas actividades.

También quedan exentas de licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley de Ordenación de la Edificación.

Las licencias previas quedan sustituidas por declaraciones responsables o por comunicación previa, según proceda, declaración o comunicación que deberán contener manifestación explícita del cumplimiento de aquellos requisitos que resulten exigibles de acuerdo con la normativa vigente; en todo caso el declarante deberá estar en posesión del justificante del tributo correspondiente cuando sea preceptivo. El Estado promoverá con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa. Asimismo el Estado promoverá la puesta en marcha e implantación de mecanismos de tramitación electrónica y ventanilla única para la aplicación de las anteriores disposiciones.

La Ley habilita a las entidades locales, en el marco de sus competencias a regular el procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado en la declaración responsable o en la comunicación previa. Las corporaciones locales pueden recurrir a la colaboración privada de entidades de valoración, comprobación y control, legalmente acreditadas, para gestionar la comprobación.

La Ley modifica los artículos 20, 100, 101 y 103 de la Ley de Haciendas Locales para prever el hecho imponible de la declaración responsable y de la comunicación previa en los correspondientes tributos locales.

Finalmente, modifica la disposición transitoria segunda de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre de Tráfico y Seguridad Vial, en el sentido de fijar antes del 25 de mayo de 2014 la fecha en que las administraciones locales practicarán las notificaciones en la Dirección Electrónica vial o, en su caso, en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias y sus medios técnicos.

## **CONTRATACIÓN**

### **CONTRATACIÓN: ÍNDICE DE PRECIOS**

Orden HAP/183/2013, de 8 de febrero, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre los índices de precios de la mano de obra y materiales para los meses de abril, mayo y junio de 2012, aplicables a la revisión de precios de contratos de las Administraciones Públicas (BOE de 12 de febrero de 2013, número 37).

## **EDUCACION**

### **DEPORTE ESCOLAR**

Resolución de 20 de diciembre de 2012, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por la que se convocan los Campeonatos de España en edad escolar para el año 2013 y se establece el procedimiento para su desarrollo (BOE de 31 de diciembre de 2012, número 314).

## **EMPRENDEDORES**

### **APOYO A EMPRENDEDORES: MEDIDAS**

Real Decreto-ley 4/2013 de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE de 23 de febrero de 2013, número 47).

Corrección de errores y erratas, BOE de 28 de febrero de 2013, número 51.

El Real Decreto-ley habilita una nueva fase del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales y Comunidades Autónomas.

En lo que se refiere a las Entidades locales, se podrán incluir las obligaciones pendientes de pago a los contratistas, que se hayan aplicado a los presupuestos de la entidad correspondientes a ejercicios anteriores a 2012 y derivadas de: convenios de colaboración, concesiones administrativas, encomiendas de gestión en las que la entidad encomendada tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico de una Administración autonómica o de la Administración estatal, de los contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles, de los contratos previstos en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, de los contratos de concesión de obras públicas, de colaboración entre el sector público y el sector privado, de contratos de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión, correspondientes a la subvención que se hubiere pactado a cargo de las entidades locales, siempre que se tuviese que haber ingresado al contratista con anterioridad a 1 de enero de 2012, previstos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Las mancomunidades podrán incluir, además de las anteriores, las obligaciones pendientes de pago a contratistas a las que se refiere el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, y el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, siempre que se hayan aplicado a los presupuestos de la entidad correspondientes a ejercicios anteriores a 2012.

Hasta el 22 de marzo de 2013 los contratistas podrán solicitar a la entidad local deudora la emisión de un certificado individual de reconocimiento de la existencia de obligaciones pendientes de pago a cargo de la entidad local.

El certificado individual se expedirá, en el plazo de cinco días naturales desde la presentación de la solicitud, por el interventor, con mención expresa a que se trata de una obligación ya aplicada a los presupuestos de la entidad correspondientes a ejercicios anteriores a 2012. En el caso de que no se hubiera contestado la solicitud en plazo se entenderá rechazada.

Antes del 29 de marzo de 2013 el interventor comunicará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por vía telemática y con firma electrónica, una relación certificada de las solicitudes de certificados individuales admitidas.

Las entidades locales permitirán a los contratistas consultar su inclusión en esta información actualizada y en caso de estar incluidos podrán conocer la información que les afecte con respeto a la normativa de protección de datos de carácter personal.

Hasta el 22 de marzo de 2013 las mancomunidades deberán enviar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas copia fehaciente de los estatutos por los que se rigen y especificar el porcentaje de participación, a 31 de diciembre de 2011, de cada uno de los ayuntamientos que las integran y que conste en aquéllos. La falta de remisión de esta documentación impedirá iniciar el procedimiento previsto en los apartados anteriores de este artículo.

Una vez remitidas las certificaciones individuales, la entidad local elaborará un plan de ajuste al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como fecha límite el día 15 de abril de 2013; y si las entidades locales tuviesen un plan de ajuste aprobado en la fase inicial del mecanismo de pago a proveedores que concluyó en el mes de julio de 2012 y se hubiese valorado favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, enviarán una revisión de su plan de ajuste aprobada por su pleno en los quince primeros días de abril de 2013. De no hacerlo, se considerará una falta de remisión del plan de ajuste y será de aplicación lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el caso de las mancomunidades deudoras, la garantía para el pago de sus obligaciones derivadas de las operaciones de endeudamiento que suscriban con el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores se ejecutará mediante retenciones en la participación en tributos del Estado de los municipios integrantes de las mancomunidades, en proporción a sus respectivas cuotas de participación en las citadas entidades a 31 de diciembre de 2011.

Asimismo, el Real Decreto-Ley modifica la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en el sentido de que el plazo de pago que debe cumplir el deudor, si no hubiera fijado fecha o plazo de pago en el contrato, será de treinta días naturales después de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios, plazo

que podrá ser ampliado mediante pacto de las partes sin que, en ningún caso, se pueda acordar un plazo superior a 60 días naturales.

El tipo legal de interés de demora que el deudor estará obligado a pagar será la suma del tipo de interés aplicado por el Banco Central Europeo a su más reciente operación principal de financiación efectuada antes del primer día del semestre natural de que se trate más ocho puntos porcentuales.

La disposición transitoria cuarta del Real Decreto dispone que Las licencias municipales que se soliciten para la construcción de las instalaciones de suministro en los establecimientos y zonas a los que se refiere el artículo 3 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, que ya dispongan de licencia municipal para su funcionamiento a la entrada en vigor de este real decreto-ley se entenderán concedidas por silencio administrativo positivo si no se notifica resolución expresa dentro de los 45 días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud

La disposición final sexta modifica diversos preceptos del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Las modificaciones introducidas precisan el momento de devengo de los intereses de demora previstos en la Directiva por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en función de los diversos supuestos de recepción y tratamiento de las facturas, de forma consistente con la regulación de la Directiva 2011/7/UE, de 16 de febrero de 2011. Mediante la modificación de la Disposición Adicional decimosexta de la Ley de Contratos del Sector Público se excluye de la regulación general de los usos de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, las facturas electrónicas que se emitan en los procedimientos de contratación. En la nueva Disposición adicional trigésima tercera se articula un nuevo itinerario de presentación de facturas ante el órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública, a efectos de asegurar que la Administración tiene un conocimiento exacto de todas las deudas que tiene contraídas por la ejecución de los contratos.

Finalmente, el Real Decreto-ley incorpora al Derecho español la Directiva 2011/7/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

## **ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

### **ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: DESARROLLO METODOLÓGICO**

Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, del Ministerio de Economía y Competitividad, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española (BOE de 24 de diciembre de 2012, número 308).

La Orden aprueba las metodologías del cálculo del PIB potencial de la economía española y de previsiones tendenciales de ingresos y gastos.

Asimismo, dispone que los valores de la sensibilidad cíclica de las Comunidades Autónomas y del conjunto formado por la Administración Central se actualizarán cada tres años o antes si la Unión Europea introdujera modificaciones sustanciales en su procedimiento de cálculo.

## **GANADERÍA**

### **GANADERÍA: CONTROL DE ENFERMEDADES**

Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se publican los programas nacionales de erradicación, control y vigilancia de las enfermedades de los animales para el año 2013(BOE de 14 de enero de 2013, número 12).

## **HACIENDAS LOCALES**

### **HACIENDAS LOCALES: INFORMACIÓN TRIBUTARIA A SUMINISTRAR A HACIENDA**

Resolución de 1 de marzo de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se desarrolla la información a suministrar por las corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda (BOE de 11 de marzo de 2013, número 60).

La Resolución desarrolla el artículo 89 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, que regula la fórmula para el cálculo del esfuerzo fiscal de los municipios, necesario para proceder a la liquidación definitiva de su participación en los tributos del Estado correspondientes a 2013.

## **HIPOTECAS**

### **HIPOTECAS: ENTIDADES BANCARIAS QUE SE HAN ADHERIDO AL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS**

Resolución de 8 de enero de 2013, del Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se publica la lista de las entidades que han comunicado su adhesión voluntaria al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual (BOE de 10 de enero de 2013, número 9).

## **INTERÉS DE DEMORA**

### **INTERÉS DE DEMORA**

Resolución de 3 de enero de 2013, del Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se hace público el tipo legal de interés de demora aplicable a las operaciones comerciales durante el primer semestre natural del año 2013 (BOE de 8 de enero de 2013, número 7).

El tipo de interés queda fijado en el 7,75 por 100.

## **MATRIMONIO CIVIL**

### **MATRIMONIOS CIVILES: LUGAR DE CELEBRACIÓN DE LOS OFICIADOS POR LOS ALCALDES**

Instrucción de 10 de enero de 2013, de la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia, sobre lugar de celebración de matrimonios civiles por los alcaldes (BOE de 14 de febrero de 2013, número 39).

La Instrucción modifica la directriz segunda y tercera de la Instrucción de 26 de enero de 1995, sobre autorización del matrimonio civil por los Alcaldes, en el sentido de eliminar la exigencia de que el matrimonio debiera de celebrarse en un local municipal previamente habilitado a estos fines, permitiendo que se puedan celebrar en otros locales distintos de los previamente habilitados, siempre que reúnan las condiciones adecuadas de decora y funcionalidad.

## **MEDIO AMBIENTE**

### **MEDIO AMBIENTE: LEY**

Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente (BOE de 20 de diciembre de 2012, número 305).

La Exposición de Motivos de la ley declara que la reforma tiene como objetivo la simplificación y agilización administrativa de las normas ambientales, así como adoptar medidas que palien la situación de sequía y racionalizar el uso y la gestión del agua, así como reforzar la potestad sancionadora en materia de aguas.

A tal efecto modifica determinados artículos de la Ley de Aguas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados; de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores; y de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, reguladora del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de efecto Invernadero.



## **MEDIO AMBIENTE: CONTAMINACIÓN MARINA**

Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre del Ministerio de la Presidencia, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina (BOE de 15 de enero de 2013, número 13).

### **PADRON**

#### **PADRÓN MUNICIPAL: POBLACIÓN A 1 DE ENERO DE 2012**

Real Decreto 1697/2012, de 21 de diciembre del Ministerio de Economía y Competitividad, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2012 (BOE de 29 de diciembre de 2012, número 313).

### **PAGOS A PROVEEDORES**

#### **FONDO PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS PAGOS A PROVEEDORES: TIPO DE INTERÉS**

Resolución de 21 de diciembre de 2012 del Consejo Rector del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se fija el tipo de interés que devengarán los Bonos del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores a tipo de interés variable, vencimiento el 30 de noviembre de 2014, el 31 de mayo de 2015, el 30 de noviembre de 2015, el 31 de mayo de 2016, el 30 de noviembre de 2016 y el 31 de mayo de 2017, durante el próximo período de interés (BOE de 4 de enero de 2013, número 4).

El tipo de interés queda fijado en el 5,163 por 100.

#### **FONDO PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS PAGOS A PROVEEDORES: TIPO DE INTERÉS**

Resolución de 26 de febrero de 2013 del Consejo Rector del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se fija el tipo de interés que devengarán los Bonos del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores a tipo de interés variable, vencimiento el 30 de noviembre de 2014, el 31 de mayo de 2015, el 30 de noviembre de 2015, el 31 de mayo de 2016, el 30 de noviembre de 2016 y el 31 de mayo de 2017, durante el próximo período de interés (BOE de 1 de marzo de 2013, número 52).

El tipo de interés queda fijado en el 5,19 por 100.

## **PERSONAL**

### **PERSONAL: AUSENCIA POR ENFERMEDAD O ACCIDENTE**

Orden HAP/2802/2012, de 28 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se desarrolla para la Administración del Estado y los organismos y entidades de derecho público dependientes de la misma, lo previsto en la disposición adicional trigésima octava de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en materia de ausencias por enfermedad o accidente que no den lugar a incapacidad temporal (BOE de 29 de diciembre de 2012, número 313).

### **PERSONAL: JORNADA Y HORARIO DE TRABAJO**

Resolución de 28 de diciembre, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (BOE de 29 de diciembre de 2012, número 313).

Corrección de errores BOE de 16 de enero de 2013, número 14.

La duración de la jornada general la fija la Resolución en 37 horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a mil seiscientos sesenta y cuatro horas anuales.

La jornada de mañana será de 9,00 a 14,30 horas de lunes a viernes, y el resto hasta completar la jornada semanal se realizará en horario flexible entre las 7,30 y las 9,00 de lunes a viernes y entre las 14,30 y las 18,00 de lunes a jueves, así como entre las 14,30 y las 15,30 horas los viernes.

La jornada de mañana y tarde será de 9,00 a 17 horas, de lunes a jueves, con una interrupción para la comida que no computará como trabajo efectivo y que será como mínimo de media hora, y de 9,00 a 14,30 los viernes, sin perjuicio del horario aplicable al personal destinado en oficinas de apertura ininterrumpida al público que cuenta con regulación especial. El resto de la jornada, hasta completar las treinta y siete horas y media o las cuarenta horas semanales, según el régimen de dedicación, se realizará en horario flexible entre las 7,30 y las 9,00 horas y entre las 17 y las 18 horas, de lunes a jueves, y entre las 7,30 y las 9,00 y entre las 14,30 y las 15,30 los viernes.

Durante la jornada de trabajo se podrá disfrutar de una pausa por un periodo de 30 minutos, que se computará como trabajo efectivo.

La Resolución regula la jornada en régimen de especial dedicación, la jornada reducida por interés particular, las jornadas y horarios especiales y la jornada de verano, así como medidas de conciliación de la vida familiar,

La jornada de verano permite establecer una jornada intensiva de trabajo entre el 16 de junio y el 15 de septiembre, a razón de seis horas y media continuadas de trabajo entre las ocho y las quince horas de lunes a viernes, disminución que se recuperará en la forma que establezca el correspondiente calendario laboral.

Las vacaciones anuales retribuidas son de 22 días hábiles anuales por año completo de servicios, o de los días que proporcionalmente correspondan, y se disfrutarán dentro del año natural y hasta el 15 de enero del año siguiente en períodos mínimos de 5 días hábiles consecutivos, si bien se podrán disfrutar de forma independiente hasta 5 días hábiles por año natural. La mitad de las vacaciones deberán ser disfrutadas entre el 15 de junio y el 15 de septiembre. Si durante el disfrute del período de vacaciones autorizado, sobreviniera el permiso de maternidad o paternidad, o una situación de incapacidad temporal, el período de vacaciones quedará interrumpido pudiendo disfrutarse el tiempo que reste en un período distinto. En el caso de que la duración de los citados permisos o de dicha situación impida el disfrute de las vacaciones dentro del año natural al que correspondan, las mismas se podrán disfrutar en el año natural posterior.

La Resolución deja sin efecto la de 20 de diciembre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan Instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado.

### **FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL: CLASIFICACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO**

Resolución de 31 de enero de 2013, de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se dispone la publicación conjunta de las clasificaciones de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal (BOE de 16 de febrero de 2013, número 41).

### **PERSONAL: PROGRAMAS FORMATIVOS EN ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Resolución de 4 de marzo de 2013 del Instituto Nacional de Administración Pública, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se aprueba la programación de la Subdirección de Programas Formativos en Administración Local para 2013 (BOE de 8 de marzo de 2013, número 58).

## **PRESUPUESTOS**

### **PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2013**

Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (BOE de 28 de diciembre de 2012, número 312).

Corrección de errores, BOE de 12 de febrero de 2013, número 37.

### **A) Personal.**

Las retribuciones del personal del sector público, que comprende, entre otros, al personal de las entidades locales, no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2012, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo, y sin tenerse en cuenta la reducción aprobada por el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio. Todas las menciones de la Ley de Presupuestos a retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2012 o devengadas en 2012 deben entenderse hechas a las que resultan de la Ley 2/2002, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, sin tenerse en cuenta la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional o equivalente del mes de diciembre.

La masa salarial del personal laboral, que no podrá incrementarse en 2013, está integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social devengados por dicho personal en 2012, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación.

Las Administraciones Públicas no podrán realizar durante el ejercicio de 2013 aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación.

Los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que establezcan cualquier tipo de incremento que los previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

La ausencia al trabajo por causa de enfermedad o accidente que no dé lugar a una situación de incapacidad temporal, por parte del personal al que se refiere el artículo 9 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, comportará, la aplicación del descuento en nómina previsto para la situación de incapacidad temporal, en los términos y condiciones que establezcan respecto a su personal cada una de las Administraciones Públicas, siendo nulos los acuerdos, pactos o convenios que establezcan otra cosa.

A lo largo de 2013 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Públicos de ejercicios anteriores, con excepción, en el ámbito de la Administración Local, a las correspondientes al personal de la Policía Local en relación con la cobertura de las correspondientes plazas. Esta limitación alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo.

Tampoco se procederá, durante el ejercicio de 2013, a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales

## **B) Impuestos.**

Los municipios incluidos en el ámbito subjetivo del artículo 111 la Ley de Haciendas Locales, participarán en la recaudación líquida que se obtenga en 2013 del Impuesto de sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre el Valor Añadido, de los Impuestos Especiales sobre el alcohol y bebidas alcohólicas, y de los Impuestos Especiales sobre Hidrocarburos y sobre las Labores de Tabaco, mediante doce entregas mensuales a cuenta de la liquidación definitiva, cuyo importe total de dichas entregas, se efectuará mediante la fórmula polinómica que determina la Ley para cada uno de los impuestos.

## **C) Entidades locales.**

El importe total de las entregas a cuenta de la participación de cada municipio en el Fondo Complementario de Financiación de los municipios incluidos en el ámbito subjetivo del artículo 111 de la Ley de Haciendas Locales, será del 95 por 100 del correspondiente a 2004, multiplicado por un índice de evolución, y a la cantidad así obtenida para cada municipio, se le añadirá el 95 por 100 de las compensaciones por mermas de ingresos derivadas de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas.

El importe total de las entregas a cuenta de la participación de cada municipio de los incluidos en el ámbito subjetivo del artículo 122 de la Ley de Haciendas Locales, será del 95 por 100 del correspondiente a 2004, multiplicado por un índice de evolución, de acuerdo con las siguientes reglas:

- 1ª.- Cada ayuntamiento percibirá una cantidad igual a la resultante de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado del año 2003.
- 2ª.- El resto se distribuirá proporcionalmente a las diferencias positivas entre la cantidad que cada ayuntamiento obtendría de un reparto en función de las variables y porcentajes que a continuación se mencionan y las cantidades indicadas en la regla anterior; las variables y porcentajes a aplicar serán los siguientes:
  - El 75 por ciento en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según el Padrón de la población municipal vigente a 31 de diciembre de 2013 y aprobado oficialmente por el Gobierno, ponderado por los coeficientes que se establecen, según los estratos de población.
  - El 12,5 por ciento en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio en el ejercicio 2011 ponderado por el número de habitantes de derecho de cada municipio, según el Padrón municipal vigente a 31 de diciembre de 2013.
  - El 12,5 por ciento en función del inverso de la capacidad tributaria. Se entenderá como capacidad tributaria la resultante de la relación existente entre las bases imponibles medias del Impuesto sobre Bienes Inmuebles urbanos por habitante de cada Ayuntamiento y la del estrato en el que este se encuadre, ponderada por la relación entre la población de derecho de cada municipio y la población total de los incluidos en esta modalidad de participación, deducidas del Padrón municipal vigente a 31 de diciembre de 2013.

La Ley de Presupuestos sigue manteniendo las subvenciones a las Entidades locales por los servicios de transporte colectivo urbano, con los criterios que establece, y a estos efectos, dichas Entidades deberán facilitar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, antes del 1 de julio de 2013, la documentación que se indica.

Cuando por circunstancias relativas a la emisión de los padrones no se pueda liquidar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles antes del 1 de agosto del año 2013, los ayuntamientos afectados podrán percibir del Tesoro Público anticipos a cuenta del mencionado impuesto, a fin de salvaguardar sus necesidades mínimas de tesorería, previa autorización del Pleno de la respectiva corporación, con los requisitos que se establecen.

Con el fin de proceder a la liquidación definitiva de la participación de los Ayuntamientos en los tributos del Estado, correspondiente a 2013 las respectivas Corporaciones locales deberán facilitar, antes del 30 de junio del año 2013, en la forma que se determine por los órganos competentes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la documentación que se indica.

Se regula, también, las retenciones a practicar a las Entidades locales en aplicación de la disposición adicional cuarta de la Ley de Haciendas Locales.

#### **D) Interés legal del dinero e interés de demora.**

Queda fijado en el 4 por 100; y el interés de demora en el 5 por 100.

#### **E) Modificaciones legislativas.**

Destacamos las siguientes:

- a) Se modifica el artículo 113 de la Ley 33/2013 del Patrimonio de las Administraciones Públicas, relativo a los requisitos de formalización de los negocios jurídicos de adquisición o enajenación de bienes inmuebles y derechos reales.
- b) Se modifica el apartado a) del número 2 del artículo 22 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, relativo a las subvenciones que pueden concederse de forma directa.
- c) Se modifica la disposición transitoria duodécima de la Ley de Haciendas locales, relativo a la determinación de la base liquidable del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en el sentido de que hasta el 31 de diciembre de 2014 la determinación de la base liquidable del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, atribuida a los ayuntamientos en el apartado 3 del artículo 77 de esta Ley, se realizará por la Dirección General del Catastro, salvo que el ayuntamiento comunique a dicho centro directivo que la indicada competencia será ejercida por él. Esta comunicación deberá realizarse antes de que finalice el mes de febrero del año en el que asuma el ejercicio de la mencionada competencia.
- d) Se modifica la disposición final segunda de la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de

nacimiento, adopción o acogida, en el sentido de retrasar la entrada en vigor de dicha Ley hasta el 1 de enero de 2014.

- e) Se modifica el apartado 1 del artículo 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, relativa a las consecuencias del incumplimiento de las Entidades locales de suministrar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la información relativa a la liquidación de sus respectivos presupuestos.
- f) Se modifica la disposición decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, relativo a que las Entidades locales que como consecuencia de la liquidación del ejercicio con ahorro neto, puedan concertar operaciones de endeudamiento

## **PROTECCIÓN CIVIL**

### **PROTECCIÓN CIVIL: PLAN DE RIESGO VOLCÁNICO**

Resolución de 30 de enero 2013, de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de enero de 2013, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico (BOE de 11 de febrero de 2013, número 36).

## **SALARIO MINIMO INTERPROFESIONAL**

### **SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL**

Real Decreto 1717/2012, de 28 de diciembre del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2013 (BOE de 31 de diciembre de 2012, número 314).

El Real Decreto fija el salario mínimo interprofesional en 21,51 euros/día o 645,30 euros/mes.

## **TRABAJO**

### **TRABAJO: MEDIDAS CONTRA EL EMPLEO IRREGULAR**

Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo y el fraude a la Seguridad Social (BOE de 27 de diciembre de 2012, número 311).

Destacamos de la Ley los siguientes aspectos:

**Primero.-** Modificación del artículo 42 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en el sentido de exigir responsabilidades solidarias en los supuestos de subcontratación empresarial, mediante la ampliación del periodo de dicha exigencia que pasa de uno a tres años

**Segundo.-** Modificación del artículo 230 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, dirigida a la comunicación a la entidad gestora de la prestación de desempleo, con carácter previo a su producción, de aquellas variaciones en el calendario inicialmente previsto, en supuestos de suspensión de contratos de trabajo, o bien de su detalle horario, en los casos de reducción de jornada.

## **TRIBUTOS**

### **TRIBUTOS: IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS, IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES E IMPUESTO ESPECIAL SOBRE DETERMINADOS MEDIOS DE TRANSPORTE: PRECIOS MEDIOS DE VENTA**

Orden HAP/2724/2012, de 12 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se aprueban los precios medios de venta aplicables en la gestión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transportes (BOE de 21 de diciembre de 2012, número 306).

### **TRIBUTOS: IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO, IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS**

Orden HAP/2725/2012, de 19 de diciembre, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica la Orden EHA/3111/2009, de 5 de noviembre, por la que se aprueba el modelo 390 de declaración-resumen anual del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Orden HAC/171/2004, de 30 de enero, por la que se aprueba el modelo 184 de declaración informativa anual a presentar por las entidades en régimen de atribución de rentas, los diseños físicos y lógicos a los que deben ajustarse los soportes directamente legibles por ordenador del modelo 198 de Declaración anual de operaciones con activos financieros y otros valores mobiliarios, aprobados por la Orden EHA/3895/2004, de 23 de noviembre, y la Orden EHA/3062/2010, de 22 de noviembre, por la que se modifican las formas de presentación de las declaraciones informativas y resúmenes anuales de carácter tributario correspondientes a determinados modelos (BOE de 21 de diciembre de 2012, número 306).

### **TRIBUTOS: MODIFICACIÓN**

Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica (BOE de 28 de diciembre de 2012, número 312).

Las medidas de la Ley que afectan directamente a las entidades locales son las siguientes:



**Primera.-** Tributos. Se modifican los artículos correspondientes de la Ley de Haciendas Locales en siguiente sentido:

En el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se excluye de la exención prevista para los inmuebles del Patrimonio Histórico a aquellos en los que se lleven a cabo explotaciones económicas, si bien, las ordenanzas municipales pueden establecer una bonificación.

La bonificación prevista en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, cuando se desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal, se hace extensiva al Impuesto sobre Bienes Inmuebles y al Impuesto sobre Actividades Económicas.

En relación con el Impuesto sobre Actividades Económicas, para aquellos establecimientos que permanezcan abiertos durante un periodo inferior al año, se aclara que la reducción fijada en su correspondiente rúbrica de las Tarifas será también de aplicación a la cuota de superficie, y se establece la incompatibilidad entre la aplicación de dicha reducción y la presentación de la baja por cese de actividad.

Asimismo, la cuota del Impuesto sobre Actividades Económicas sobre determinadas actividades de temporada o por duración inferior a un determinado número de meses al año, se reduce.

En materia de establecimiento de tasas a que se refiere el artículo 25 de la Ley de Haciendas Locales, se exime de la obligatoriedad del informe técnico-económico cuando se trate de la adopción de acuerdos motivados por revalorizaciones o actualizaciones de carácter general y en los supuestos de disminución del importe de las tasas, salvo en el caso de reducción sustancial del coste del servicio correspondiente.

El plazo para aprobar y publicar el tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en aquellos municipios en los que resulte de aplicación lo previsto en el artículo 32.2 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, se amplía hasta el 1 de marzo del ejercicio en que se aplique el correspondiente coeficiente.

En materia de notificaciones, cuando se produzcan modificaciones de carácter general de los elementos integrantes de los tributos de cobro periódico por recibo, a través de las correspondientes ordenanzas fiscales, no será necesaria la notificación individual de las liquidaciones resultantes, salvo en los supuestos establecidos en el apartado 3 del artículo 102 de la Ley General Tributaria.

Finalmente, y con efectos exclusivos para el ejercicio 2013, los Ayuntamientos que decidan aplicar, en uso de su capacidad normativa, las medidas previstas para los tributos locales en la presente Ley, deberán aprobar el texto definitivo de las nuevas ordenanzas fiscales y publicarlas en el boletín oficial correspondiente, todo ello con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17 de este Texto Refundido, antes del 1 de abril de 2013.

**Segunda.-** Formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario.

Se prevé la posibilidad de una tramitación abreviada del procedimiento de inspección catastral, prescindiendo del trámite de audiencia previo a la propuesta de resolución cuando se suscriban actas con acuerdo o cuando en las normas reguladoras del procedimiento esté previsto un trámite de alegaciones posterior a dicha propuesta.

Por otro lado, se dota de una mayor flexibilidad a la actualización de los valores catastrales por medio de las leyes de presupuestos generales del Estado.

Asimismo, se regula un nuevo procedimiento de regularización catastral

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## **Recopilación de Legislación de Andalucía**

### **CALENDARIO LABORAL**

#### **FIESTAS LOCALES**

Resolución de 21 de diciembre de 2012, de la Dirección General de Relaciones Laborales, de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, por la que se determinan las Fiestas Locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, no incluidas en la Resolución de 31 de octubre de 2012, así como las modificaciones en las ya incluidas (BOJA de 2 de enero de 2013, número 1).

### **COMERCIO**

#### **COMERCIO, VENTA AMBULANTE, CAMPOS DE GOLF Y URBANISMO: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA**

Decreto-Ley 1/2013, de 29 de enero, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía y se establecen otras medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico (BOJA de 5 de febrero de 2013, número 25).

Resolución de 15 de febrero de 2013, de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Convalidación del Decreto-Ley 1/2013, de 29 de enero, por el que se modifica el Decreto legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía y se establecen otras medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico (BOJA de 26 de febrero de 2013, número 40).

El Decreto-ley establece el número de domingos y festivos de apertura de los establecimientos comerciales en el mínimo que establece la normativa estatal, esto es de 16, y lo mismo con respecto al horario semanal, que se establece en el mínimo que permite la normativa estatal, esto es, 90 horas.

Asimismo, amplía el umbral mínimo de las tiendas de conveniencia a 300 metros cuadrados.

Regula como novedad, las Ferias de Oportunidades, que la define como las promovidas por las personas comerciantes, sus asociaciones o por cualquier entidad pública o privada, celebradas fuera del establecimiento comercial habitual de cada persona comerciante y tienen por objeto la realización de ventas en las que se ofrecen a las personas consumidoras productos en condiciones más ventajosas que las habituales, y que regula, excluyéndolas expresamente del Decreto Legislativo 3/2012, de 20 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía. La celebración de Ferias de Oportunidades

requerirá una comunicación previa a la Consejería competente en materia de comercio interior, con una antelación de 30 días a su fecha de inicio, en la que se habrá de indicar la ubicación y duración del evento, el número de puestos a instalar, los productos objeto de venta, las personas comerciantes participantes y el municipio donde desarrollan su actividad. Todo ello sin perjuicio de los requisitos que, en el ejercicio de sus competencias, puedan ser exigidos por el Ayuntamiento de la localidad donde vaya a celebrarse el evento. Estas Ferias tendrán una duración máxima de tres días. Las personas comerciantes que participen en la Feria de Oportunidades deberán ser, preferentemente, aquellos que realicen su actividad comercial en el municipio donde se celebre la feria, o en la provincia, si la feria es de ámbito provincial. En ningún caso, cada persona comerciante podrá ocupar más de una décima parte del espacio total de la Feria. Tendrán una duración máxima de tres días.

También, modifica el Decreto Legislativo 2/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Ambulante, ampliando el plazo de duración de las autorizaciones para el ejercicio del comercio ambulante a quince años, prorrogables por otros quince, y habilita a los Ayuntamientos que hayan otorgado autorizaciones municipales conforme al plazo anterior de cuatro años, para que puedan revisar el período de duración de las mismas conforme al nuevo período de quince años.

Modifica el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía, establece para los procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico un plazo de resolución de seis meses y el sentido positivo del silencio administrativo.

Modifica el artículo 35.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía ampliando las facultades del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para suspender, por razones de interés público, cualquier instrumento de planeamiento, siempre que exista petición motivada del municipio o municipios afectados.

## **ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES: PROCEDIMIENTO**

Orden de 5 de marzo de 2013, de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, por la que se dictan normas de desarrollo del Decreto 59/2005, de 1 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de los establecimientos industriales, así como el control, responsabilidad y régimen sancionador de los mismos (BOJA de 11 de marzo de 2013, número 48).

## **DEPENDENCIA**

### **DEPENDENCIA: CRÉDITOS A MUNICIPIOS Y DIPUTACIONES**

Acuerdo de 28 de diciembre de 2012, del Consejo de gobierno, por el que se distribuyen créditos entre Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales al objeto de financiar la contratación de personal para la atención a las personas en situación de dependencia (BOJA de 31 de diciembre de 2012, número 254).

## **DOMINIO PUBLICO**

### **CÁMARA DE CUENTAS: FISCALIZACIÓN TASAS POR UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO EN MUNICIPIOS**

Resolución de 10 de diciembre de 2012, de la Cámara de Cuentas de Andalucía por la que se ordena la publicación del Informe de fiscalización de las tasas por utilización o aprovechamiento especial del dominio público por empresas explotadoras de servicios de suministros en municipios de 50.000 a 100.000 habitantes, correspondiente al ejercicio 2010 (BOJA de 17 de diciembre de 2012, número 245).

## **MEDIO AMBIENTE**

### **ENERGÍAS RENOVABLES: REGLAMENTO: MODIFICACIÓN**

Decreto 2/2013, de 15 de enero, de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, por el que se modifica el Decreto 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de las Energías Renovables, el Ahorro y la Eficiencia Energética en Andalucía (BOJA de 17 de enero de 2013, número 12).

### **MEDIO AMBIENTE: PROTECCIÓN DEL LITORAL**

Acuerdo de 29 de enero de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se formula el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (BOJA de 14 de febrero de 2013, número 32).

En desarrollo de la previsión de la Ley 1/1994, de 11 de enero de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se acuerda la formulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

El ámbito territorial del Plan incluirá al menos los primeros 500 metros de la Zona de Influencia del Litoral, así como aquellas otras necesarias.

Los objetivos del Plan son los siguientes:

- a) Preservar de la urbanización las zonas con valores ambientales, naturales paisajísticos, culturales, agrícolas y forestales de los espacios litorales.
- b) Evitar la consolidación de nuevas barreras urbanas entre los espacios interiores y el sistema costero y favorecer la biodiversidad a través de la continuidad del los espacios del interior con los del litoral.
- c) Armonizar la regulación del suelo no urbanizable en el ámbito del Plan.

La participación de los ayuntamientos afectados se circunscribe a que cinco representantes de los mismos, designados por la Asociación de Municipios y Provincias con mayor representatividad en la Comunidad Autónoma forman parte de la Comisión de Redacción del Plan, y a que ha de darse audiencia a los mismos por plazo no inferior a dos meses, una vez concluya la elaboración técnica del Plan.

La aprobación corresponde al Consejo de Gobierno mediante Decreto.

#### **PARQUES NATURALES: COMUNICACIÓN DE REALIZACIÓN DE ACTUACIONES: DOCUMENTACIÓN: MODIFICACIÓN**

Orden de 8 de febrero de 2013, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se corrigen los modelos normalizados de solicitud de autorización y comunicación previa para la realización de determinadas actuaciones en los parques naturales de la Comunidad Autónoma, aprobados por la Orden de 11 de marzo de 2011 (BOJA de 11 de marzo de 2013, número 48).

#### **RESERVAS Y PARAJES NATURALES: COMUNICACIÓN DE REALIZACIÓN DE ACTUACIONES: MODELOS NORMALIZADOS**

Orden de 8 de febrero de 2013, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se aprueban los modelos normalizados de solicitud de autorización y comunicación previa para la realización de determinadas actuaciones en las reservas naturales y parajes naturales de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 11 de marzo de 2013, número 48).

### **MOVILIDAD**

#### **MOVILIDAD: PLAN ANDALUZ DE LA BICICLETA**

Acuerdo de 11 de diciembre de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Andaluz de la Bicicleta (BOJA de 8 de enero de 2013, número 5).

## **PERSONAL**

### **PERSONAL: PLAN ANUAL DE LA ESCUELA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ANDALUCÍA**

Resolución de 17 de diciembre de 2012, de la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil de la Consejería de Justicia e Interior, por la que se publica el Plan Anual de Formación de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía (ESPA) para el curso académico 2013 (BOJA de 3 de enero de 2013, número 2).

## **PRESUPUESTOS**

### **PRESUPUESTOS PARA 2013**

Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013 (BOJA de 31 de diciembre de 2012, número 254).

Destacamos los siguientes aspectos de la Ley:

Las deudas de las Entidades Locales a favor de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía se compensarán preferentemente con cargo a los créditos que tuvieran reconocidos en el Fondo de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se modifica el artículo 81 de la ley 9/2010, de 30 de julio de Aguas de Andalucía, en el sentido de declarar la exención del canon autonómico los usos urbanos cuyas vertidos se realicen al dominio público hidráulico que estén gravados con el canon de control de vertidos, así como los usos urbanos cuyos vertidos se realicen al dominio público marítimo-terrestre incluidos en el ámbito de aplicación del Impuesto sobre vertidos a las aguas.

## **URBANISMO**

### **URBANISMO: ASENTAMIENTOS URBANOS EN SUELO NO URBANIZABLE**

Orden de 1 de marzo de 2013, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la que se aprueban las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 7 de marzo de 2013, número 46).

La finalidad de las Normativas Directoras es proponer normas tipo sobre condiciones mínimas de habitabilidad que sirvan de orientación a los ayuntamientos para establecerlas en su Plan General o, en ausencia de esta regulación, mediante

unas ordenanzas municipales, así como para la elaboración por los Ayuntamientos del Avance de planeamiento para la identificación y delimitación de los asentamientos urbanísticos y los ámbitos del hábitat rural diseminado existentes en el suelo no urbanizable y así determinar qué edificaciones deben considerarse como edificaciones aisladas a los efectos de aplicarles a ellas los distintos regímenes previstos en el Decreto.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



## RECOPILACIÓN DE JURISPRUDENCIA

### **CONCEJALES; LOS CONCEJALES NO ADSCRITOS TIENEN EL DERECHO A ASISTIR Y A FORMAR PARTE DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS. CARÁCTER BÁSICO DE LA LBRL. NATURALEZA DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS**

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 2013.

Recurso: 7128/2010.

Ponente: Manuel Aragón Reyes.

El TC anula el apartado 3 del artículo 33 de la Ley de Madrid 2/2003, de 11 de marzo, según el cual *“Las comisiones estarán integradas exclusivamente por Concejales designados por los distintos grupos políticos de forma proporcional a su representatividad en el Pleno”*.

El portavoz del grupo político municipal Alternativa por Boadilla, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de dicho municipio, de 24 de febrero de 2006 por el cual, como consecuencia del abandono del grupo municipal Alternativa por Boadilla por parte de una de sus concejalas, que pasa a la condición de concejala no adscrita, se procede a reordenar la composición de las comisiones informativas municipales, integrando a la concejala no adscrita en cada una de dichas comisiones. El recurrente interesó la nulidad del referido acuerdo plenario, por entender que los concejales no adscritos no tienen derecho a participar en las comisiones informativas, por tratarse de un derecho reservado a los grupos políticos municipales, a quienes corresponde designar a los concejales que van a formar parte de dichas comisiones, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 20.1 c) y 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), el art. 125 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, y el art. 33.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid.

El TC declara que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, modificó el art. 73.3 LBRL e introdujo la figura de los miembros de las corporaciones locales no adscritos a ningún grupo político, esto es, los concejales o diputados provinciales que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, siendo así que con anterioridad a la introducción de esta figura por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, los miembros de las entidades locales en esta situación pasaban a integrarse en el grupo mixto.

Los preceptos cuestionados de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, aunque se anticipan a la reforma del art. 73.3 LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, introduciendo la figura del concejal no adscrito en los Ayuntamientos madrileños meses antes de que lo hiciera con carácter general el legislador estatal, responden sin duda a la misma finalidad que el citado art. 73.3

LBRL, esto es, a la decisión de poner coto al fenómeno del denominado “transfuguismo político” en el ámbito de las corporaciones locales. En tal sentido, los preceptos cuestionados -al igual que el art. 73.3 LBRL en la redacción resultante de la Ley 57/2003- parten del principio general de la necesaria adscripción de los concejales a un grupo político a efectos de su actuación corporativa, que tiene como excepción la relativa a aquellos concejales que no se integren en el grupo político constituido por los concejales elegidos en la candidatura de su formación política. (art. 73.3, párrafo 1, LBRL y art. 32.3 y 4, párrafo 1, de la Ley madrileña 2/2003) o que abandonen posteriormente su grupo de procedencia manteniendo la condición de concejal (art. 73.3, párrafo 1, LBRL y art. 32.2 de la Ley madrileña 2/2003), supuestos en los que tendrán la consideración de concejales no adscritos, sin que ni la Ley de bases de régimen local ni la Ley madrileña 2/2003 les reconozcan derecho alguno a constituir un nuevo grupo ni a integrarse en alguno de los existentes en la corporación.

De conformidad con nuestra doctrina cabe afirmar que el núcleo esencial de la función representativa se corresponde con aquellas funciones que sólo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la y de las que no pueden ser privados incluso en el caso de que los titulares del cargo público hayan optado por abandonar el grupo político de procedencia. Por esta razón, entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local se encuentran, en todo caso, la de participar en la actividad de control del gobierno local, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores.

Por el contrario, de esa misma doctrina resulta que la prohibición legal impuesta a los concejales no adscritos de incorporarse a otro grupo político o de constituir un nuevo grupo no afecta al núcleo de la función representativa, pues ninguna de las funciones antes relacionadas se ve necesariamente comprometida como consecuencia de la imposibilidad de constituirse en grupo mixto o de integrarse en otro grupo político, por lo que dicha limitación no puede considerarse lesiva del derecho de participación política garantizado por el art. 23.2 CE.

Pues bien, no cabe duda de que el art. 73.3 LBRL, en la redacción dada al mismo por el art. 1 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, ha de considerarse norma estatal básica en sentido formal, pues no en vano se trata de un precepto contenido en una ley aprobada por las Cortes Generales y su carácter de legislación básica del Estado en materia de régimen local, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.18 CE, está expresamente proclamado por la disposición final primera de esta misma Ley 57/2003. Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la verificación del carácter materialmente básico del art. 73.3 LBRL, en la redacción resultante de la Ley 57/2003, hemos de recordar que, en virtud de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE en materia de bases del “régimen local” (expresión esta que hemos identificado con el “régimen jurídico de las Administraciones locales”), corresponde al legislador estatal fijar “unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales” de los entes locales constitucionalmente necesarios, de forma que el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de

ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE.

Aunque las comisiones informativas sean órganos sin atribuciones resolutorias, pues su función no es adoptar acuerdos, sino preparar el trabajo del Pleno, que será el órgano que, en su caso, adopte las decisiones correspondientes, debemos señalar, a propósito del papel de estas comisiones informativas en el proceso de toma de decisiones del Pleno, que sólo un formalismo que prescindiera absolutamente de la realidad puede ignorar la trascendencia que en este proceso tiene la fase de estudio y elaboración de las propuestas. Por ello, en cuanto divisiones internas del Pleno municipal que son, las comisiones informativas deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste, pues de otro modo, en efecto, no sólo se eliminaría toda participación de los concejales de la minoría en un estadio importante del proceso de decisión ... sino que se hurtaría a la minoría incluso la posibilidad de participar con plena eficacia en el estudio final de la decisión, privándola del tiempo necesario para el estudio en detalle de los asuntos, o de la documentación que ello requiere, o de ambas cosas.

En consecuencia, teniendo en cuenta la relevancia de los dictámenes o informes adoptados en las comisiones informativas para el ejercicio de la función de control del gobierno municipal y para la formación de la voluntad de la corporación a través del Pleno, funciones representativas que constitucionalmente corresponden a todos los concejales, ha de entenderse que el derecho a participar, con voz y voto, en las comisiones informativas municipales forma parte del núcleo inherente a la función representativa que ex art. 23.2 CE corresponde a los miembros de la corporación individualmente considerados, sin perjuicio de que en la composición y en las reglas de voto de dichas comisiones deba garantizarse la proporcionalidad con la representación que ostenten los diferentes grupos políticos y los miembros no adscritos.

Lo expuesto conduce a declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 33.3 de la Ley 2/2003, pues ha de reputarse contraria al derecho de participación política (art. 23.2 CE) una previsión legal que faculta a los grupos políticos para designar en exclusiva a concejales pertenecientes a los distintos grupos para formar parte de las comisiones informativas municipales. Conforme ha quedado expuesto, la exclusión absoluta de los concejales no adscritos del derecho a asistir a las comisiones informativas y participar (con voz y voto) en sus deliberaciones no es conforme a los derechos del cargo electo garantizados por el art. 23.2 CE, porque supone dificultar la posterior defensa de las posiciones políticas de los miembros no adscritos mediante la participación en las deliberaciones y la votación de los asuntos en el Pleno, incidiendo por ello de forma negativa en el núcleo de las funciones de representación que son propias del cargo de concejal individualmente considerado.

## **TAXI: SANCIÓN. REMISIÓN REGLAMENTARIA PARA LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES**

Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 2013.

Recurso: 5371/2011.

Ponente: Andrés Ollero Tassara.

El delegado de área de gobierno de seguridad y movilidad del Ayuntamiento de Madrid por resolución de 28 de marzo de 2008 se impuso una sanción de 2.000 euros a una taxista por infracción del art. 16 de la Ley 20/1998 de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid en relación con los arts. 60 b) 7 y 39 2 del Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo, por incumplimiento de las condiciones de prestación del servicio relativas al régimen de paradas, al haber esperado y recogido viajeros fuera de la parada oficial.

Se plantea cuestión de inconstitucionalidad al objeto de determinar si el apartado 7 del art. 16.2 b) de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid vulnera el art. 25.1 CE. Dicho precepto legal tipifica como infracción grave “el incumplimiento de las condiciones esenciales de la autorización o licencia, salvo que deba considerarse infracción muy grave”. Según dispone expresamente esta norma, entre esas condiciones esenciales se incluyen, en todo caso, las que el propio precepto establece en sus seis primeros apartados, y en el número séptimo, que es el ahora cuestionado, se establece, además, “cualesquiera otras que puedan establecerse reglamentariamente”.

El TC tiene declarado que la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, comprende una doble garantía, formal y material. La garantía material, se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones. La garantía formal hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones y sostiene, siguiendo la constante jurisprudencia de este Tribunal, que el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora.

No obstante, este Tribunal ha señalado también que en relación con las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de Ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad. Por esta razón es doctrina constitucional reiterada que la garantía formal, a diferencia de la garantía material, cuyo alcance es absoluto, tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda

vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley. De ahí que se sostenga que la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley. En definitiva, lo que el art. 25.1 prohíbe es la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica.

La previsión de la norma, cuya constitucionalidad es puesta en cuestión, supone la atribución de un amplísimo margen al reglamento para la fijación de las conductas sancionables. Impone un solo límite: las infracciones administrativas pueden referirse a cualesquiera condiciones de la autorización o licencia siempre que puedan considerarse esenciales; sin acotación material alguna ni referencia a bienes jurídicos cuya protección pudiera justificar la sanción

Ciertamente, el concepto jurídico indeterminado condiciones esenciales de la autorización o licencia es un parámetro legal que en alguna medida orienta al reglamento. No obstante, en ausencia de más determinaciones legales, constituye una laxa e insuficiente guía normativa desde la perspectiva del principio de legalidad sancionadora. Con ello está permitiendo que la Administración lleve a cabo una tipificación ex novo de conductas ilícitas vulnerando de este modo la garantía formal del principio de legalidad sancionadora. Debe pues afirmarse que los elementos esenciales de la conducta antijurídica no están identificados en la Ley y por ello la entera definición de esos “elementos esenciales” es la que se encomienda al poder reglamentario en contra del art. 25.1 CE.

**PROTECCIÓN DE DATOS; PUBLICACIÓN EN PÁGINA WEB MUNICIPAL DEL ACUERDO DE SEPARACIÓN DE UN POLICÍA LOCAL COMO CONSECUENCIA DE LA COMISIÓN DE UN DELITO DE ABUSOS SEXUALES; VULNERACIÓN DEL DEBER DE SECRETO; SANCIÓN. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN SÍ MISMO CONSIDERADO NO CONSTITUYE FICHERO A EFECTOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL PUBLICACIÓN DE LA NOTIFICACIÓN SANCIONADORA EN EL BOLETÍN OFICIAL**

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2012.

Recurso: 3045/2010.

Ponente: Wenceslao Olea Godoy.

La Ciudad Autónoma de Melilla y la Abogacía del Estado interponen recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 10 de febrero de 2010, dictada en el recurso promovido por la mencionada Ciudad Autónoma en impugnación de la resolución de la Dirección de la Agencia Española de Protección de Datos, de 24 de abril de, por la que se declara que por la Consejería de Seguridad Ciudadana de la mencionada

Administración se había infringido el deber de secreto que impone el artículo 10 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos; hechos que se consideraban constitutivos de la infracción muy grave del artículo 44.3º.g) de la mencionada Ley Orgánica, al haberse vulnerado el deber de secreto sobre los datos relacionados con la vida sexual de un miembro de la policía local de la referida Ciudad Autónoma.

La sentencia de instancia estima parcialmente el recurso y revoca la resolución sancionadora, al considerar que la conducta acreditada en el expediente, si bien constituía vulneración del deber de secreto a que estaba obligada la Administración Autonómica Local, no podía considerarse que estuviera relacionado con la vida sexual del afectado, por lo que se degrada la tipificación de los hechos a la infracción grave tipificada en el artículo 44.3º.g) de la Ley Orgánica de Protección de Datos.

En la resolución impugnada los hechos se tipificaban con independencia de su incorporación o no a un fichero, por cuanto la infracción apreciada por la Agencia Española de Protección de Datos era la tipificada como infracción muy grave del artículo 44.4º.g), es decir, "la vulneración del deber de guardar secreto sobre los datos de carácter personal a que hacen referencia los apartados 2 y 3 del artículo 7, así como los que hayan sido recabados para fines policiales sin consentimiento de las personas afectadas", según la redacción vigente al momento de los hechos; y el artículo 7 establecía en su párrafo tercero, que se consideraban "datos especialmente protegidos", entre otros, aquellos que afectase a la "vida sexual", que "sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta expresamente". Y como quiera que la Administración sancionadora estimaba que la publicación de la parte dispositiva de la sentencia del Orden Penal afectaba a la vida sexual del denunciante, consideró procedente la calificación de los hechos conforme a dicho precepto sancionador.

La polémica sobre la existencia de un fichero debe estimarse que surge ante la modificación de la tipificación que se hace en la sentencia de instancia que, al considerar la Sala que no era apreciable esa circunstancia del dato publicado, que se considera que no afectaba a la vida sexual del interesado perdiendo la naturaleza de dato especialmente protegido el reflejado en el fallo de la sentencia; degrada los hechos a la infracción grave del artículo 44.3º. g) de la Ley Orgánica, es decir, se consideraba como infracción grave "la vulneración del deber de guardar secreto sobre los datos de carácter personal incorporados a ficheros que contengan datos relativos a la comisión de infracciones administrativas o penales, Hacienda Pública, servicios financieros, prestación de servicios de solvencia patrimonial y crédito, así como aquellos otros ficheros que contengan un conjunto de datos de carácter personal suficientes para obtener una evaluación de la personalidad del individuo". Y es en relación con ello con lo que se suscita, ya en esta vía casacional y en el motivo que examinamos, el debate sobre si realmente el expediente del procedimiento sancionador puede considerarse como fichero, a los efectos de la apreciación de la conducta sancionada en la sentencia de instancia.

No podemos aceptar el presupuesto sobre el que se articula la fundamentación de este motivo de casación, porque si bien es cierto que el procedimiento sancionador no podría, en sí mismo considerado, constituir un fichero,

no es menos cierto que el dato de la condena penal no surge en el mencionado procedimiento, sino que se aporta al mismo y esa aportación del dato específicamente constitutivo de núcleo de la conducta sancionada sí que fue aportado por la misma Administración competente para la tramitación del procedimiento y precisamente de los datos que a la misma le constaban, que ha de considerarse, ahora sí, como fichero en el sentido legal de conjunto organizado de datos, en este caso, del mismo interesado en aquel procedimiento. Es decir, en última instancia, el dato aparecía reflejado en el procedimiento del fichero existente en la Administración y de este al Boletín y, mediante él, de la vulneración del deber de guardar el secreto sobre ese concreto dato de carácter personal, que es la conducta que se considera infringida en la tipificación que se acoge en la sentencia de instancia.

La notificación de la resolución sancionadora, ante la imposibilidad de practicar la notificación personal ha de publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia, conforme al artículo 59.5 de la LRJAP y PAC; pero el artículo 61 del mismo texto legal dispone que si el órgano competente apreciar que la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer en el plazo que se establezca para conocimiento del contenido íntegro mencionado acto y constancia de tal conocimiento. Se trata de una norma específica frente a aquella de carácter general contenida en el artículo 60.2 en relación con el 58.2, ambos de la LRJPAC, y que como tal precepto especial debe prevalecer cuando se puedan lesionar con la publicación del acto derechos o intereses legítimos, como el derecho fundamental a la protección de datos, especialmente cuando la publicación de la resolución a notificar se lleva a cabo en un Boletín Oficial que se ha volcado en Internet y posibilita el acceso a dichos datos por multitud de personas a través de los buscadores.

### **CONSULTA POPULAR MUNICIPAL. ANULACIÓN DEL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS QUE DENIEGA A UN AYUNTAMIENTO LA CELEBRACIÓN DE UNA CONSULTA POPULAR RELATIVA A LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUERTO DEPORTIVO**

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2012.

Recurso: 546/2010.

Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

El recurso es interpuesto por el Ayuntamiento de Castro Urdiales contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010, por el que se deniega al Ayuntamiento de Castro-Urdiales la autorización para celebrar una consulta popular sobre construcción de un Puerto Deportivo.

El Acuerdo del Consejo de Ministros recurrido fundamenta la decisión de que no procede autorizar la celebración de la consulta popular solicitada, con base en que no concurren los requisitos de fondo exigidos por el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en concreto, pues «no se trata de una competencia propia municipal, de acuerdo con lo previsto en los artículos 149.1.20ª y 148.1.6ª de la Constitución española, el artículo 24.8 de la Ley Orgánica 8/1981, de

30 de diciembre , por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Cantabria, y los artículos 1 y 2.4 de la Ley 5/2004, de 16 de noviembre , por la que se regulan los Puertos de Cantabria».

El TS declara que la decisión del Consejo de Ministros de autorizar o denegar la convocatoria de una consulta popular municipal se configura en nuestro ordenamiento jurídico como un acto de control de que la solicitud se ajuste a los requisitos legalmente previstos de naturaleza procedimental y material. En aras de preservar el adecuado equilibrio entre el principio representativo y el principio de participación directa se exige que la consulta sea a iniciativa del Alcalde, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno de la Corporación municipal. El objeto de la consulta popular debe referirse a asuntos relativos a la acción del gobierno local, de carácter local, que versen sobre materias de competencia propia municipal, que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, excluyéndose, en todo caso, los asuntos relativos a la Hacienda Local.

El presupuesto de que la consulta popular se refiera a «asuntos de la competencia propia municipal» alude a aquellas competencias específicas enunciadas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril , Reguladora de las Bases del Régimen Local, que el municipio ejerce, en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, con plena capacidad de decisión, es decir, bajo su responsabilidad, de forma libre y autónoma, no condicionadas a controles de oportunidad.

El recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Castro Urdiales debe ser estimado, pues consideramos que procede declarar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de septiembre de 2010, ya que se sustenta en una interpretación excesivamente restrictiva del artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril , Reguladora de las Bases del Régimen Local, desvinculada de lo dispuesto en los artículos 23, 137 y 140 de la Constitución , en cuanto que estimamos que identifica indebidamente el concepto de «asuntos de la competencia propia municipal», a que alude dicha disposición legal, con «asuntos de la competencia exclusiva del municipio», excluyendo aquellos asuntos en que por atribución de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local o de la legislación sectorial del Estado o de las Comunidades Autónomas, los municipios ejercen competencias relacionadas con la ordenación del espacio físico de su territorio de forma concurrente con otras Administraciones públicas.

Esta imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal se soluciona en la Ley básica de régimen local con fórmulas como la participación o integración de las entidades locales en procedimientos que tramita y resuelve la Comunidad Autónoma cuando "la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias" (art. 62 LBRL), o la participación de las entidades locales en procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento que son formulados y aprobados por otras Administraciones, siempre que exista la necesidad de "armonizar los intereses públicos afectados" (art. 58.2 LBRL).

Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de



otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores».

Por ello, conforme a la doctrina constitucional expuesta, consideramos que el objeto de la consulta municipal promovida por el Ayuntamiento de Castro-Urdiales, en razón de la singularidad del emplazamiento elegido para ejecutar el puerto deportivo, en la bahía de la ciudad, que comporta remodelar la fachada marítimo-terrestre, y que forma parte del entramado urbano existente entre el Paseo Marítimo y el Malecón, y que puede calificarse funcionalmente de equipamiento local, atendiendo a las características que se revelan en el informe del Director de Puertos de Cantabria de 9 de febrero de 2012, incorporado al ramo de prueba de las presentes actuaciones, entendemos que quedan afectadas directamente competencias propias del municipio en materia de seguridad en lugares públicos y en materia de ordenación urbanística, enunciadas en el artículo 25.2 a) y d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por lo que resulta procedente la convocatoria de la consulta propuesta, con la finalidad de que el Ayuntamiento cuente con la opinión de los vecinos, que puede ser determinante en la emisión del informe que exige el artículo 15.2 de la Ley del Parlamento de Cantabria 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria.

### **TASAS POR RESIDUOS URBANOS. COSTE DEL SERVICIO**

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012.

Recurso: 345/2010.

Ponente: Manuel Martín Timón.

El TS confirma la legalidad de la Ordenanza reguladora de Tasa por servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos urbanos, que había fijado aquella en función de los costes de todos los servicios integrados en la Ordenanza Fiscal citada y según suma calculada en función de lo que el Ayuntamiento había de satisfacer a la entidad concesionaria por la prestación de dichos servicios.

El TS expone que el recurso trae nuevamente ante la Sala una controversia acerca de si las cuotas derivadas de la Ordenanza de recogida de residuos sólidos urbanos, en este caso del Ayuntamiento de Godella, cumplen con el razonable y real o previsible equilibrio respecto del coste del servicio que requiere el artículo 24 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Dice el TS que la exigencia de Memoria económico-financiera o informe técnico-económico (sobre el hecho de que la distinta denominación no supone diferencia alguna de exigencia en cuanto al contenido) es constante en nuestra jurisprudencia, que claramente se mantiene que la ausencia o insuficiencia de este tipo de documentos da lugar a la nulidad de la Ordenanza.

Asimismo la jurisprudencia del TS ha reconocido las evidentes dificultades que en algunos supuestos pueden plantearse, al elaborar los estudios económicos

justificativos, especialmente en el caso de pequeños municipios. Así lo ha expuesto en alguna ocasión anterior, pero de lo que se trata, en todo caso, es de huir de la arbitrariedad y de evitar la indefensión de los contribuyentes, que son frecuentemente la parte débil e indefensa de la relación jurídico-tributaria.

Así las cosas, la Sentencia de esta Sala de 3 de marzo de 2002 confirmó la legalidad de la Ordenanza reguladora de Tasa por servicio de recogida, eliminación o tratamiento de residuos urbanos, que había fijado aquella en función de los costes de "todos" los servicios integrados en la Ordenanza Fiscal antes citada y según suma calculada en función de lo que el Ayuntamiento había de satisfacer a la entidad concesionaria por la prestación de dichos servicios.

Y es que determinando el coste del servicio en función de lo que ha de satisfacerse al concesionario por la prestación del servicio, se elimina la no siempre fácil tarea de cálculo de costes de personal, financieros, amortización del inmovilizado etc.

Pues bien, bajo las premisas indicadas, la estimación del motivo se hace patente, en la medida en que, de un lado, en la Memoria se parte de un coste global de 430.000 €, pero con base en el informe de la Oficina Técnica, que, efectivamente constaba en el expediente, en el que se justifica dicha cifra teniendo en cuenta el precio de licitación del próximo concurso para la celebración del contrato de recogida de RSU y Limpieza Viaria, estimado en 750.000Eur., según las previsiones presupuestarias al respecto y la aplicación de porcentajes tenidos en cuenta en dicho informe, que no son objeto de controversia (50% para limpieza viaria y 50% para RSU y fijación del 60% para ésta última, en función de la incorporación de recogida de ramajes y residuos vegetales). Es más, se fija un importe ligeramente inferior al 60% de 750.000 € ante la eventualidad de que el importe de la adjudicación del servicio sea por importe inferior al indicado.

### **CONTRIBUCIONES ESPECIALES; NO PROCEDE POR OBRAS EN SUELOS DOTACIONALES DE SISTEMAS GENERALES**

**Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 2012.**

**Recurso: 5311/2011.**

**Ponente: Joaquín Huelín Martínez de Velasco.**

La Sala de instancia estimó el recurso que varias empresas y particulares, dirigieron contra la aprobación de la Ordenanza reguladora de una contribución especial por la realización de obras en varias vías de servicio del municipio de Linares.

La Corporación Local interpone de recurso de casación contra la anterior sentencia.

El TS declara que aprecia la sentencia impugnada que las obras se proyectan sobre suelo destinado a satisfacer necesidades colectivas que cumplen una finalidad de servicio público, mediante el uso y el disfrute de los ciudadanos de ese término municipal. Por ello, afirma que las obras se proyectan sobre suelos dotacionales comprensivos tanto de sistemas generales como de sistemas locales

destinados al servicio de la generalidad de los habitantes del municipio y no sólo de un grupo reducido de ciudadanos, como son los titulares de las naves colindantes con el vial donde se pretende la ejecución de las obras descritas. Concluye que tratándose de sistemas generales o locales destinados al servicio de la totalidad de los ciudadanos se descarta que las obras proyectadas pudieran generar, en exclusiva, un beneficio especial, singular o concreto, a los titulares de las naves ubicadas en el vial.

## **REGLAMENTO ORGÁNICO: NULIDAD DE DISPOSICIONES QUE ESTABLECEN LA DUALIDAD DE SEDES DEL AYUNTAMIENTO**

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 2 de enero de 2013.

Recurso: 1530/2012.

Ponente: Enrique Lecumberri Martí.

El Tribunal de instancia anula los artículos 79, 82.2 y 82.4 del Reglamento Orgánico Municipal de Sagunto, que disponían:

*“Artículo 79: 1. La sede del Ayuntamiento de Sagunto se ubica en el Palacio sito en la C/Autonomía, núm. 2. 2. El Pleno de la Corporación tendrá dos sedes: una en el Salón Principal del Palacio sito en la calle Autonomía, núm. 2 y otra en el Salón de Actos del Centro Cívico Municipal sito en la Avenida Doctor Fleming s/n.”*

*“Artículo 82...2. Las sesiones plenarias ordinarias se celebrarán de forma alternativa en cada una de las dos sedes del Pleno de la Corporación. En todo caso, la convocatoria y los anuncios públicos de las sesiones reflejarán claramente el lugar de celebración de cada sesión.*

*... 4. Las sesiones plenarias extraordinarias se celebrarán en la sede del Pleno de la Corporación donde se realizó la última sesión ordinaria.”*

El TS declara que el principio de autonomía local alcanza la facultad de autoorganización de los entes locales y, por ende, a los reglamentos orgánicos que constituyen la mejor expresión de esta facultad. La autonomía municipal no es otra cosa que la capacidad que tiene un municipio para autorregularse y autoorganizarse. Pero lo cierto es que nuestro debate cabe centrarlo en la extensión y alcance de esa autonomía local y si la misma puede limitarse en su vertiente de potestad de autoorganización interna -estructuras administrativas y funcionamiento- en base a aplicación de normativa estatal determinada por el artículo 49 TRRL, que en aplicación de lo establecido en la Disposición Final Séptima del propio TRRL tiene carácter básico por referencia a la Disposición Final Primera de la Ley Bases de Régimen Local 7/1985, 2 de abril (LBRL), así como la Carta Europea de Autonomía Local, citada ya en la instancia por la parte demandada - Consistorio de Sagunto- como marco jurídico aplicable a la cuestión.

La sentencia de instancia opta por una interpretación estricta y literal del indicado precepto 49 TRRL y artículo 85 ROF, considerando que los mismos se enmarcan dentro del respeto y sometimiento pleno a la Ley que vincula a todas a las Administraciones Públicas en el desarrollo de sus competencias y fines generales, artículo 103.1 CE. Esta conclusión, ha de decirse que no es muestra contraria a la autonomía local -en su vertiente organizativa interna- tal y como se expresa en los

preceptos que cita la recurrente de la Carta (" Artículo 6. Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Entidades locales. 1. Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.).

Los términos del precepto citado, artículo 49 TRRL, son claros e imperativos, sin que admitan otras posibilidades como mantiene la parte recurrente al amparo de una mayor transparencia y acercamiento de los ciudadanos, que no se materializa concretamente. La Casa Consistorial tiene su localización y allí es donde está previsto legalmente la celebración del Pleno Municipal como acto fundamental de su actividad, enmarcado en toda la preparación establecida legalmente, que aquí no se cuestiona, ni tampoco si existen otros lugares o no que estén preparados para su celebración. El precepto únicamente permite la celebración del Pleno municipal en otro lugar que no sea la Casa Consistorial que constituya la sede de la Corporación " En los casos de fuerza mayor,..." que no pueden interpretarse extensivamente a los efectos de constituir una nueva sede para la celebración de los Plenos, puesto que la interpretación de ese concepto jurídico indeterminado no acoge el supuesto de hecho específico que plantea la recurrente respecto a la peculiaridad de ese municipio.

**DISTINCIÓN ENTRE INVALIDEZ DE LOS CONTRATOS Y RESOLUCIÓN DE LOS MISMOS A EFECTOS DE LA DETERMINACIÓN DEL LUCRO CESANTE NO HA LUGAR EN LOS PRIMEROS PUES LA INVALIDEZ DEL CONTRATO SUPONE QUE LA OBLIGACIÓN NO HA LLEGADO A NACER VÁLIDAMENTE. CONTRATO DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS**

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 11 de enero de 2013.

Recurso: 5082/2010.

Ponente: Vicente Conde Martín de Hijas.

El TS confirma la sentencia que declaró ajustado a derecho el acuerdo por el que la administración autonómica anuló el contrato adjudicado para la gestión del servicio público, al entender que la entidad adjudicadora era manifiestamente incompetente para adjudicar un contrato que se solapaba con otro de gestión, otorgado por un Ayuntamiento, previamente existente.

El contrato de gestión de servicio público que une a la Administración y al contratista es un contrato bilateral del que surgen obligaciones recíprocas para ambas partes y durante todo el tracto sucesivo del contrato. La Administración está sujeta, al igual que el contratista, al cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Del vínculo contractual surge la obligación del contratista de organizar y prestar el servicio con estricta sujeción a las características establecidas en el contrato y dentro de los plazos señalados en el mismo, la ejecución de las obras conforme al proyecto aprobado por el órgano de contratación, y la paralela obligación de la Administración de abonar la prestación económica y la revisión de la misma (ex art. 162 y 163 de Real Decreto Legislativo).

El artículo 65 establece que «1. La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido».

El precepto de la TRLCAP se completa con lo dispuesto con carácter general en el artículo 102.4º de la Ley 30/1992, sobre efectos de la nulidad de actos administrativos, que dispone que «Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los arts. 139.2 y 141.1º de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma».

Las normas citadas remiten a los preceptos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y en esta materia se debe partir de que la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización ( artículo 142.4º LRJAP) y que el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas ( artículo 139.2º LRJAP).

Ahora bien, cuando el artículo 1106 CC regula la indemnización de perjuicios lo hace en relación con el incumplimiento de las obligaciones, regulado en el artículo 1101, y como se ha razonado antes, el efecto del incumplimiento de una obligación y el efecto de la nulidad de un contrato, del que, en su caso, pudiera nacer una obligación, no son equiparables. De lo contrario, se llegaría a la situación paradójica de que desde el punto de vista de las obligaciones nacidas del contrato la anulación de éste y su validez generarían iguales efectos, pues si la anulación del contrato y en consecuencia la de las obligaciones derivadas del mismo, produce en cuanto a estos el efecto de establecer como indemnización por su incumplimiento el deber de abono del lucro cesante que se hubiese obtenido del cumplimiento de la obligación, a la postre la parte perjudicada por la anulación del contrato percibiría de la contraria el mismo beneficio que si el contrato hubiese sido válido; y ello sin la carga sinalagmática que representa para ella el cumplimiento de las prestaciones del contrato. Sin negar que el artículo 65 cuestionado determine el deber legal de indemnizar, no solo daños, sino también perjuicios, lo que no cabe es que, para la identificación de éstos, con todo el problematismo que ello pueda acarrear, dichos perjuicios puedan establecerse acudiendo al régimen legal de algo diferente a la nulidad de la obligación, como es su incumplimiento.

La sentencia cuenta con un voto particular formulado por D. José Díaz Delgado al considerar que la nulidad de un contrato administrativo conlleva indemnización de daños y también de perjuicios.

## **COMPATIBILIDAD DE ESTABLECIMIENTO EN ZONA PEATONAL DE UN CARRIL DE CIRCULACIÓN DE BICICLETAS.**

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2013.

Recurso: 1851/2010.

Ponente: Enrique Lecumberri Martí.

La sala de instancia anula, en lo que aquí interesa los artículos de la Ordenanza de Circulación de Peatones y Ciclistas de Sevilla, aprobada por el Pleno de su Ayuntamiento en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil siete, que define los itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales, compatibilizándolos.

El TS casa la sentencia recurrida admitiendo tal compatibilidad.

Declara el TS que habida cuenta de que la sentencia recurrida para anular los artículos 16, 40, 41 y 44 de la Ordenanza impugnada y parte del Anexo de ésta que define los itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales como: Espacio acondicionado para la circulación de bicicletas en una zona peatonal y que debe de disponer de señalización horizontal o vertical o ambas. En estos itinerarios, tiene preferencia el peatón..., por considerar que tales itinerarios contradicen la definición del Anexo 56 del Real Decreto Legislativo 339/1990, " Zona peatonal: Parte de la vía, elevada o delimitada de otra forma, reservada a la circulación de peatones. Se incluye en esta definición la acera, el andén y el paseo."

Esta premisa de la que parte el Tribunal "a quo" para anular dichos preceptos es errónea, pues no podemos olvidar que según expresa la Exposición de Motivos de la Ordenanza, esta Disposición en atención a los cambios que se han producido en la ciudad en materia de movilidad con la ejecución de las vías ciclistas, tuvo por finalidad evitar las posibles fricciones que pudieran producirse entre usuarios de los carriles bici y peatones, delimitando así, los derechos y obligaciones de ambos.

De esta forma, al acotar un espacio lateral o parte de las aceras que antes era del exclusivo uso de los peatones para que puedan circular por un nuevo pasillo las bicicletas, no se conculcó con esta delimitación la zona peatonal, pues, aunque pueda quedar un poco reducida, en modo alguno significa que se deba compartir el paso de los peatones y el de los ciclistas, ya que para ello, se establece en los artículos anulados una zona específica para el carril-bici, que por ello, necesariamente deja de ser peatonal.

En consecuencia este motivo debe ser estimado al no infringir los preceptos anulados por la Sala los artículos 93.2 y 121.5 del Real Decreto 1428/2003 , en cuanto que estos preceptos de la Ordenanza no se oponen, alteran o desvirtúan los preceptos del mencionado Reglamento.

## **APROBACIÓN DE UN PLAN DIRECTOR DEL SISTEMA COSTERO POR PARTE DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA QUE AFECTA A TERRENOS URBANIZABLES DE UN MUNICIPIO: LEGALIDAD**

La Junta de Andalucía, mediante Acuerdo de 29 de enero de 2012, del Consejo de Gobierno formula el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, norma de la que se da cuenta en el apartado de legislación de la Comunidad Autónoma de esta misma revista. La cuestión de la legalidad de estos instrumentos de planeamiento ha sido ya resuelta favorablemente por el Tribunal Supremo, y al efecto reseñamos la siguiente sentencia.

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2013.

Recurso: 3849/20103

Ponente: Rafael Fernández Valverde.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictó en fecha de 15 de mayo de 2009 desestimó el formulado por una entidad mercantil contra la Resolución del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña de 16 de diciembre de 2.005 aprobatoria del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero integrado por los sectores de suelo urbanizable delimitado sin Plan Parcial aprobado.

Contra la anterior sentencia la mercantil interpone el presente recurso de casación.

El TS declara que una de las cuestiones suscitadas por la parte recurrente para fundar la nulidad del Plan Director fue la extralimitación de su contenido porque al clasificar suelo excedía de los límites previstos en el artículo 56 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, precepto que, al regular el contenido de tal instrumento de planeamiento, no incluye la potestad clasificatoria del suelo, vulnerando con ello el principio de autonomía local constitucionalmente reconocido.

El TS recuerda la doctrina contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio (F. 4), según la cual:

"En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía

local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno".

Atribución, a la Administración autonómica de Cataluña, en lugar de a los Ayuntamientos, de la competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado, que se contenía en el artículo 50 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio ---, añadía:

"Este precepto no se consideró inconstitucional. Se argumentó en aquella ocasión que, aunque el art. 25.2 d) LBRL establezca que el municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística, son las «Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinan el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (con cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 25). Por otra parte, según el art. 58.2 LBRL «las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes deberán necesariamente otorgar a las restantes (en este caso a los entes locales) algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados», pero «ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)». En aquel caso se consideró que las atribuciones conferidas a la entidad local en las primeras fases del procedimiento de aprobación del plan eran «competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico»; y que, por tanto, el precepto cuestionado respetaba las exigencias de la garantía de la autonomía local".

En su Fundamento Jurídico 12 se añade:

"La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico ---marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos--- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las Leyes reguladoras de la materia prevén la intervención ---de alcance diverso--- de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico- públicas distintas del municipio. También se justifica la mencionada intervención de otros sujetos públicos distintos de la Administración municipal por las exigencias del principio de colaboración que aconseja la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de intereses ajenos ( art. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA) y por los controles de legalidad que, de conformidad con la Constitución pueden ejercer, en el ámbito del urbanismo, las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales.



Esta imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal se soluciona en la LBRL con fórmulas como la participación o integración de las entidades locales en procedimientos que tramita y resuelve la Comunidad Autónoma cuando «la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias» (art. 62 LBRL), o la participación de las entidades locales en procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento que son formulados y aprobados por otras Administraciones, siempre que exista la necesidad de «armonizar los intereses públicos afectados» (art. 58.2 LBRL).

Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores".

La competencia urbanística y de ordenación territorial es hoy una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (artículo 148-1-3ª de la CE y 9.9 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Cataluña, vigente hasta el 9 de agosto de 2006, en que fue sustituido por el nuevo Estatuto aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que prevé tal competencia en su artículo 149, y STC 61/1997, de 20 de marzo).

En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden configurar en su normativa figuras de planeamiento o de ordenación distintas a las conocidas en la legislación estatal, que en este aspecto es sólo supletoria, y, entre ellas, planes que se superpongan a los meramente locales, en aras de intereses supramunicipales, como es el caso de los Planes Directores Urbanísticos previstos en la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña ---marco legal vigente durante la tramitación del Plan aquí impugnado--- regulados en su artículo 56 con arreglo al cual a este tipo de Planes Directores les corresponde, atendiendo a las exigencias del desarrollo regional, establecer:

"a) Las directrices para coordinar la ordenación urbanística de un territorio de alcance supramunicipal. Determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de personas y mercancías y el transporte público.

b) Medidas de protección del suelo no urbanizable, y los criterios para la estructuración orgánica de este suelo.

c) La concreción y delimitación de las reservas de suelo para las grandes infraestructuras, tales como redes viarias, ferroviarias, hidráulicas, energéticas, portuarias, aeroportuarias, de saneamiento y abastecimiento de agua, de telecomunicaciones, de equipamientos y otras similares.

d) La programación de políticas supramunicipales de suelo y de vivienda, concertadas con los ayuntamientos afectados en el seno de la tramitación regulada por el artículo 81. Esta programación debe garantizar la solidaridad intermunicipal en la ejecución de políticas de vivienda asequible y de protección pública, la suficiencia y

la viabilidad de estas políticas para garantizar el derecho constitucional a la vivienda y el cumplimiento de los principios establecidos por el artículo 3".

Para acabar de caracterizar este tipo de Planes, el epígrafe 2 del citado precepto autonómico prevé el contenido documental de los mismos, el epígrafe 3 señala en cuanto al alcance y eficacia de la ordenación en ellos prevista que pueden establecer determinaciones para ser directamente ejecutadas o bien para ser desarrolladas mediante planes especiales urbanísticos que hagan posible el ejercicio de competencias propias de los entes supramunicipales, y finalmente, el epígrafe 4 establece su superior rango jerárquico respecto del planeamiento municipal al señalar que "el planeamiento que resulte afectado por las determinaciones de un plan director urbanístico debe adaptarse al mismo en los plazos que éste establezca, sin perjuicio de la entrada en vigor inmediata del plan director y exceptuando las disposiciones transitorias que incluya".

En cuanto a la clasificación del suelo, ahora desde la perspectiva del planeamiento general municipal, el artículo 32 de esta misma Ley dispone que constituyen el suelo no urbanizable los terrenos que el Plan de Ordenación Urbanística Municipal debe clasificar como no urbanizables por razón de los siguientes factores, entre otros,

"Primero. Un régimen especial de protección aplicado por la legislación sectorial y por el planeamiento territorial que exija esta clasificación como consecuencia de la necesidad o conveniencia de evitar la transformación de los terrenos para proteger su interés conector, natural, agrario, paisajístico, forestal o de otro tipo.

Segundo. Las determinaciones de los planes directores, de acuerdo con lo establecido por el artículo 56.

Tercero. La sujeción de los terrenos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

Finalmente, interesa destacar de cara a la cuestión controvertida, en cuanto al procedimiento de aprobación que el artículo 81 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, establecía que (1) los "Ayuntamientos afectados deben ser consultados antes de la aprobación inicial, por el plazo de un mes, respecto a los objetivos y propósitos generales de la iniciativa", (2) "que deben ponerse a información pública por el plazo de un mes" y (3) que "finalizado el plazo de información pública, los planes deben someterse, también por un mes, al trámite de información en los entes locales comprendidos en el respectivo ámbito territorial".

Partiendo de la base de que la ordenación del territorio, el urbanismo y vivienda son competencias exclusiva de las Comunidades Autónomas, la coordinación de tal potestad con el principio de autonomía local y las facultades urbanísticas reconocidas a los Ayuntamientos no es tanto si las Comunidades Autónomas pueden directamente clasificar o no suelo por medio de la aprobación de Planes Supramunicipales, sino si tales Planes tienen su amparo en finalidades de interés supramunicipal que justifique su existencia (en el caso de los Planes Directores Urbanísticos catalanes, los objetivos previstas en el artículo 56.1 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo), si la ordenación en ellos previsto es coherente y lógica con tal finalidad o interés supramunicipal y si en el procedimiento de aprobación las entidades locales

afectadas han podido intervenir en los términos que el Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de esta Sala anteriormente indicados.

Añádase a ello que en el ordenamiento urbanístico de Cataluña los Planes Directores Urbanísticos y los Planes Generales Municipales participan de una misma naturaleza, se trata de planes de urbanismo, relacionándose entre sí por el principio de jerarquía normativa, siendo subordinados los segundos respecto de los Planes Directores cuya prevalencia determina que en los casos en que los Planes Directores prevén clasificaciones o categorizaciones de suelo lo hacen desde la perspectiva de mera técnica urbanística, como mecanismo de ordenación para el logro de los objetivos previstos en la Ley.

Por otra parte, también se advierte los importantes cambios que se han venido produciendo en el ámbito de la potestad de planeamiento urbanístico como consecuencia de la aplicación del principio de desarrollo sostenible, siendo ilustrativo que la Exposición de Motivos del TRLS08 indique que "(...) hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales", con la consecuencia de la subordinación del planeamiento urbanístico a la planificación medioambiental.

Pues bien, es, en este contexto, en el que debemos situar los objetivos previstos para el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero aquí impugnado, esto es, (1) el general consistente en identificar los espacios costeros que no han sufrido un proceso de transformación urbanística, clasificados por el planeamiento vigente como suelo no urbanizable y suelo urbanizable no delimitado, y preservarlos de su transformación y desarrollo urbano, para garantizar el desarrollo urbanístico sostenible del territorio del sistema costero en su conjunto; y (2) los objetivos particulares, consistentes en a) impedir la consolidación de barreras urbanas entre los espacios interiores y los costeros; b) proteger los valores de los espacios costeros (ambientales, paisajísticos, culturales, científicos, agrícolas, forestales, ganaderos o por razón de sus riquezas naturales); c) preservar del proceso de transformación urbanística los espacios costeros afectados por riesgos naturales ó antrópicos; d) garantizar la efectividad de las limitaciones y servidumbres para la protección del dominio público marítimo-terrestre; y e) mejorar la calidad de vida por razón de la funcionalidad de los espacios costeros como espacios de interrelación entre la sociedad y la naturaleza (ex artículo 1 de las Normas Urbanísticas del Plan Director), objetivos que desbordan los intereses netamente municipales.

En el caso del Plan Director impugnado es incuestionable el interés supramunicipal que subyace en los objetivos perseguidos, así como su ámbito territorial, que afecta a todos los municipios costeros, sin que se haya acreditado incoherencia o desproporción entre los objetivos perseguidos y las concretas medidas de ordenación previstas en el Plan Director, siendo de desatascar el hecho de que en la tramitación del Plan Director Urbanístico los Ayuntamientos han tenido la posibilidad de intervención en al menos dos fases:

1) Durante la fase inicial de elaboración del Plan Director ---en una actuación que recuerda el documento de Avance del planeamiento---, consistente en el trámite de consulta por plazo de un mes, previo a la aprobación inicial, previsto en el artículo 81.1 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, respecto del documento "Objetivo y finalidades generales del Plan Director del Sistema Costero".

2) Con posterioridad, una vez elaborado el Proyecto completo del Plan Director, tras la aprobación inicial y apertura del trámite de información pública, mediante el trámite de audiencia a los Ayuntamientos por plazo de un mes.

La intervención de los Ayuntamientos en al menos estos dos momentos, pudiendo formular las alegaciones, sugerencias y propuestas que tuvieron por convenientes en defensa de sus intereses, descarta la lesión del principio de autonomía municipal según el canon constitucional y jurisprudencial antes expuesto, sin que le conste a esta Sala que el Ayuntamiento en el que se ubican los terrenos litigiosos, conecedor de la tramitación y aprobación del Plan, entendiera lesionadas sus competencias urbanísticas, interpusiera recurso alguno por infracción del principio de autonomía local como consecuencia de las determinaciones del Plan Director, circunstancia que abunda en la inexistente lesión del principio de autonomía local, apareciendo como afectados derechos e intereses exclusivamente de carácter privado ligados a la propiedad de los terrenos cuya defensa, siendo sin duda legítima, se sitúa extramuros de la invocada lesión de la autonomía local.

Finalmente, esta Sala se ha pronunciado sobre instrumentos de ordenación urbanística supramunicipal previstos en los ordenamientos autonómicos y en los que se planteaba la lesión del principio de autonomía municipal, habiendo declarado la legalidad de las figuras de planeamiento y la potestad clasificar y desclasificar suelo en atención a los intereses supramunicipales llamados a conseguir, sin que ello suponga vulneración del principio de autonomía local. Al margen de ya citado Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano, en relación con los Planes Insulares de Ordenación Territorial, creados por la Ley 1/1987, de 13 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Canarias, las SSTS de esta Sala, entre otras, de 16 de julio de 2002, RC 5896/98 y de 20 de febrero de 2003, RC 7775/1999, han declarado la legalidad de que tales Planes pueden clasificar y desclasificar suelo, regular usos e intensidades y establecer estándares urbanísticos, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades que a estos instrumentos (que son a la vez instrumentos de ordenación territorial y de ordenación urbanística) señala aquella norma.

Pues bien, y para finalizar, trasladando esas consideraciones al caso que estamos examinando, nos encontramos ante un instrumento de planeamiento general de naturaleza y alcance supramunicipal ---Plan Director del Sistema Costero Catalán--- cuya elaboración y aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma y

en cuya tramitación han sido consultados los municipios comprendidos dentro de su ámbito territorial. Como hemos expuesto el Plan Director identifica los espacios costeros que no han sufrido un proceso de transformación urbanística y que se encuentran clasificados por el planeamiento como suelo no urbanizable o suelo urbanizable no delimitado, con el objeto de preservarlos de su transformación y desarrollo para garantizar el desarrollo sostenible del territorio costero. Sus determinaciones vinculan a las Administraciones y a los ciudadanos y los municipios incluidos en su ámbito territorial deben adaptar su planeamiento general a aquellas, sin perjuicio de su inmediata entrada en vigor. En particular, el instrumento de planeamiento persigue impedir la consolidación de barreras urbanas entre los espacios interiores y los del sistema costero; proteger los valores de los espacios costeros, entre ellos se hace referencia expresa a los valores ambientales, paisajísticos, culturales, científicos, agrícolas, forestales y riquezas naturales; preservar del proceso de transformación urbanística los espacios costeros afectados por riesgos naturales o antrópicos; garantizar la efectividad de las limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público marítimo-terrestre y mejorar la calidad de vida por razón de la funcionalidad de los espacios costeros con ámbitos de interrelación entre la sociedad y la naturaleza, desde el mantenimiento de un recurso turístico básico y desde el apoyo de la biodiversidad, al conectar los espacios del interior con los del litoral (artículo 1.2.b/ de la normativa del Plan Director)".

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

## CONVOCATORIAS

EDICTO de la Diputación de Granada-Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), sobre la Convocatoria de la **I Edición de Premios CEMCI** ([BOP núm. 61, de 28 de marzo de 2012](#)). El plazo de presentación comienza con la publicación de esta convocatoria en el B.O.P. de Granada y finalizará el 15 de mayo del 2013 (BOP núm. 242, de 18 de diciembre de 2012).

EDICTO de la Diputación de Granada-Delegación de Cultura por el que publica la aprobación de las bases y de la convocatoria del **II Premio de Artes Plásticas de la Excm. Diputación de Granada "Casa Molino Angel Ganivet"** para Escuelas de Arte y Bachillerato Artístico de Granada ([BOP núm. 58 de 27 de marzo de 2013](#)). El plazo de presentación de las obras será desde el día 20 al 24 del mes de mayo de 2013.

ORDEN de 25 de febrero de 2013, por la que se convoca para el ejercicio 2013 la línea de subvención del Instituto Andaluz de la Mujer a Ayuntamientos, Mancomunidades de Municipios y Consorcios para el mantenimiento de los **Centros Municipales de Información a la Mujer** ([BOJA núm. 59 de 26 de marzo de 2013](#)). El plazo de presentación de las solicitudes será de quince días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la presente Orden en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

RESOLUCIÓN de 22 de marzo de 2013, de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, por la que se convoca la **concesión de ayudas de protección socio-sanitaria** durante el año 2013 ([BOE núm. 72 de 25 de marzo de 2013](#)).

RESOLUCIÓN de 20 de marzo de 2013, de la Dirección General de Calidad, Industrias Agroalimentarias y Producción Ecológica, por la que se convocan, para el año 2013, las ayudas previstas en la Orden que se cita, en el **Marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013**, para fomentar la implantación de sistemas de gestión de la calidad y mejora de la trazabilidad en industrias agroalimentarias ([BOJA núm. 59 de 26 de marzo de 2013](#)). El plazo de presentación de solicitudes será de dos meses, contados desde el día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

ORDEN IET/482/2013, de 15 de marzo, por la que se convocan subvenciones para el apoyo a **agrupaciones empresariales innovadoras** correspondientes a 2013 ([BOE núm. 74 de 27 de marzo de 2013](#)). El plazo para la presentación de solicitudes será de un mes a partir del día siguiente de la fecha de publicación de esta orden en el «Boletín Oficial del Estado».

RESOLUCIÓN de 15 de marzo de 2013, de la Secretaría de Estado de Cultura, por la que se convocan **subvenciones**, en régimen de concurrencia competitiva, **para la edición de libros**. ([BOE núm. 74 de 27 de marzo de 2013](#)). El plazo de presentación de solicitudes será de veinticinco días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación de esta convocatoria en el «Boletín Oficial del Estado».

RESOLUCIÓN de 8 de marzo de 2013, de la Mutualidad General Judicial, por la que se convoca la concesión de ayudas del **Programa del Plan de Atención Socio-Sanitaria**

([BOE núm. 72 de 25 de marzo de 2013](#)). Las solicitudes podrán presentarse hasta el 1 de diciembre de 2013.

ORDEN de 15 de marzo de 2013, por la que se efectúa la convocatoria de subvenciones correspondiente al año 2013 para la concesión de **ayudas para la realización de actividades informativas, divulgativas y de formación relacionadas con la Unión Europea** ([BOJA núm. 58 de 25 de marzo de 2013](#)).

ORDEN de 21 de febrero de 2013, por la que se convoca la concesión de subvenciones por el Instituto Andaluz de la Mujer, a entidades sin ánimo de lucro para la **atención a mujeres en situación de riesgo de exclusión social**, para el año 2013 ([BOJA núm. 58 de 25 de marzo de 2013](#)).

ORDEN de 14 de marzo de 2013, por la que se modifica la de 20 de febrero de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realicen intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo por la **Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo** ([BOJA núm. 57 de 22 de marzo](#)).

EDICTO de la Diputación de Granada-Empleo y Desarrollo Provincial por el que se publican las Bases que regulan la concesión de ayudas económicas para la generación de empleo a través de la puesta en marcha de iniciativas de autoempleo del **Proyecto NVE2** ([BOP núm. 54 de 21 de marzo de 2013](#)).

RESOLUCIÓN de 11 de marzo de 2013, de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se convocan **subvenciones para la celebración de congresos, seminarios y jornadas relacionadas con cooperación al desarrollo**. ([BOE núm. 69 de 21 de marzo de 2013](#)). El plazo de presentación de solicitudes será de veinte días hábiles contados a partir del día siguiente al de la publicación de la presente Resolución en el «Boletín Oficial del Estado».

RESOLUCIÓN de 13 de marzo de 2013, del Instituto Andaluz de la Juventud, por la que se establecen las diferentes áreas y se convocan los **Premios, Campeonatos y Certámenes correspondientes al Programa «Desencaja» para el año 2013**. ([BOJA núm. 54 de 19 de marzo de 2013](#)). El plazo de presentación de solicitudes será de 30 días naturales a contar desde el siguiente a la publicación de esta convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia.

ACUERDO de 7 de marzo de 2013, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, sobre convocatoria del **Premio «Rafael Martínez Emperador»**. ([BOE núm. 64 de 15 de marzo de 2013](#)). El plazo de remisión finalizará el día 31 de octubre de 2013.

RESOLUCIÓN de 8 de marzo de 2013, de la Dirección General de Fondos Agrarios, por la que se convoca para la campaña 2013 la concesión de subvenciones a la apicultura prevista en la Orden de 27 de abril de 2011, que se cita, y en el marco del **Programa Apícola Nacional** ([BOJA núm. 51 de 14 de marzo de 2013](#)). El plazo de presentación de solicitudes será de 15 días hábiles, a contar desde el día 2 de mayo de 2013.



RESOLUCIÓN 4BO/38022/2013, de 26 de febrero, del Instituto Social de las Fuerzas Armadas, por la que se convoca el **sexto Certamen de Pintura**. ([BOE núm. 58 de 8 de marzo de 2013](#)). El plazo de admisión de las obras finalizará el 30 de septiembre de 2013.

RESOLUCIÓN de 25 de febrero de 2013, de la Subsecretaría, por la que se publica el plazo de presentación de solicitudes de ayuda a proyectos susceptibles de ser financiados por el **Instrumento Financiero LIFE+ de la Unión Europea**, en los ámbitos temáticos de LIFE+ Naturaleza y Biodiversidad, LIFE+ Política y Gobernanza medioambientales y LIFE+ Información y Comunicación, convocatoria 2013 ([BOE núm. 53 de 2 de marzo de 2013](#)).

RESOLUCIÓN de 13 de febrero de 2013, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación de las ayudas económicas de acompañamiento incluidas en el **programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo** prorrogado por el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero ([BOE núm. 40 de 15 de febrero de 2013](#)).

RESOLUCIÓN de 23 de enero de 2013, de la Dirección General de Fondos Agrarios, por la que **se convocan para el año 2013 ayudas al amparo del Real Decreto 202/2012, de 23 de enero, y de la Orden de 7 de marzo de 2011**, que se citan, y por la que se establecen las particularidades de la campaña 2013 y se actualiza el Anexo III de la mencionada Orden de 7 de marzo de 2011 ([BOJA núm. 20 de 29 de enero de 2013](#)). El plazo de presentación de las solicitudes es el previsto en el artículo 87 del Real Decreto 202/2012, de 23 de enero, sobre la aplicación a partir del 2012 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, el cual comienza el 1 de febrero y finaliza el 30 de abril.

RESOLUCIÓN de 11 de enero de 2013, de la Dirección General de Pesca y Acuicultura, por la que se establecen para el año 2013 los plazos de presentación de solicitudes de determinadas **ayudas para la mejora estructural y la modernización del sector pesquero andaluz**, en el marco del Programa Operativo para 2007-2013 ([BOJA núm. 16 de 23 de enero de 2013](#)). El plazo de presentación de solicitudes se iniciará el día siguiente a la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y finalizará el 30 de abril de 2013, a excepción de las ayudas a las medidas de carácter socioeconómico en la modalidad de compensación no renovable a los pescadores por paralización definitiva, cuyo plazo finalizará el 15 de junio de 2013.

ORDEN de 4 de enero de 2013, por la que se modifica la Orden de 27 de julio de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras de las **ayudas a las explotaciones en proceso de reestructuración** como consecuencia de la reforma de la Organización Común de Mercados del sector del tabaco, así como la convocatoria única ([BOJA núm. 8 de 11 de enero de 2013](#)).

ORDEN de 27 de diciembre de 2012, por la que se modifica la Orden de 24 de marzo de 2011, por la que se aprueban en la Comunidad Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las submedidas agroambientales en el marco del **Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007/2013**, y se efectúa su convocatoria para el año 2011. ([BOJA núm. 3 de 4 de enero de 2013](#)).

REAL DECRETO 1674/2012, de 14 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la financiación de la acción «**Tu primer trabajo EURE!**». ([BOE núm. 301 de 15 de diciembre de 2012](#)).

RESOLUCIÓN de 28 de noviembre de 2012, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se declara la disponibilidad de créditos adicionales a los aprobados en la Resolución de 11 de junio de 2012, por la que se convocan **subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo para la realización de proyectos de cooperación para el desarrollo**, incluidos los de Educación para el Desarrollo en España, correspondiente al año 2012. ([BOE núm. 4 de 4 de enero de 2013](#)).

La Fundación Formación y Desarrollo Urbanístico, convoca la quinta edición del **Premio Nacional de Urbanismo Ricardo Santes Díaz** ([BOE núm. 220 de 12 de septiembre de 2012](#)). Plazo de presentación: hasta el 30 de mayo de 2013, conforme a las bases publicadas en la web de la [Fundación FYDU](#).

ORDEN de 17 de octubre de 2012, por la que se modifica la de 27 de julio de 2011, de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el **apoyo a la internacionalización de la economía y las empresas andaluzas**. ([BOJA núm. 217 de 6 de noviembre de 2012](#)).

ORDEN DEF/2204/2012, de 3 de octubre, por la que se publica la sexta convocatoria del premio «**Fidel Pagés Miravé**». ([BOE núm. 249, de 16 de octubre de 2012](#)). Los trabajos podrán presentarse desde el día siguiente a la publicación de esta convocatoria hasta el 15 de mayo de 2013.



Convocatoria de la **I EDICION DE LOS PREMIOS CEMCI**, en las siguientes modalidades: "Prácticas Municipales Exitosas" e "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local". Las bases están disponibles en el [BOP número 61 \(28/03/2012\)](#) y en [www.cemci.org](http://www.cemci.org).

Los trabajos para cualquiera de estas dos modalidades deberán ser completamente originales e inéditos, estar redactados en castellano y tratar aspectos relacionados con las entidades locales, ayuntamientos y diputaciones, españolas. Cada una de las modalidades está dotada con 2.000 euros, habiendo la posibilidad de otorgar una mención especial en cada una de ellas con importe en metálico de la mitad del premio.

**¡¡Plazo de presentación ampliado hasta el 15 de mayo de 2013!!**

\*\*\*\*\*

### **NUEVA WEB DEL CEMCI**

***“Seguimos transitando hacia un CEMCI Digital, una administración sin papeles”***



De un simple vistazo podrás comprobar que existe un área de **Formación**, el **Centro de Documentación Virtual**, el área de **Investigación**, la **Revista CEMCI**, **Actualidad Informativa**, el **Campus Virtual**, la **Agenda**, **Última hora** o nuestros **medios sociales**; desde los que mantenemos la interactividad con todos vosotros:



## El Centro de Estudios Municipales de la Diputación y la Fundación Espublico rubrican un acuerdo para realizar trabajos de investigación, estudios y publicaciones conjuntas



Desde el pasado mes de Enero el boletín informativo **Noticias Abaco**, que hasta ahora se imprimía en papel, ha pasado a publicarse solamente en formato digital, estando disponible para su consulta y descarga en la página web del CEMCI:

(<http://www.cemci.org/publicaciones.php>)

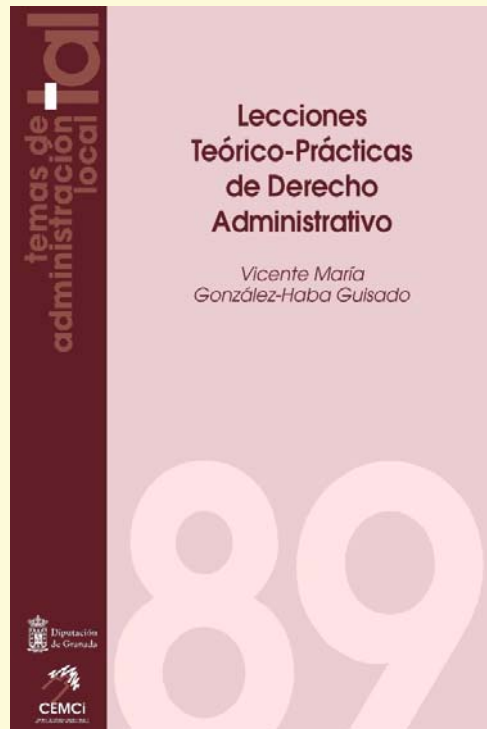


## Publicado el Plan de Actividades 2013 Programa de Formación - Segundo Trimestre



- ✓ Resolución de 21 de febrero de 2013, del Instituto Andaluz de Administración Pública, por la que se publica extracto de [convocatoria de cursos organizados por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional \(CEMCI\)](#), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación Provincial de Granada.
- ✓ [Proyecto de Dinamización e Impulso del CEMCI 2012-2015](#)

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



## ***Lecciones teórico-prácticas de Derecho Administrativo***

**Vicente M<sup>º</sup> González-Haba Guisado**

**Temas de Administración Local, núm. 89**

**D.L. GR. 265-2013**

**ISBN 978-84-941051-0-4**

**984 págs.**

Se trata de una obra que enfoca el Derecho Administrativo bajo el doble prisma de lo teórico y de lo práctico, de lo doctrinal y de lo operativo, de lo legal y de lo real, con la finalidad de que quien lo lea asuma el compromiso de conocerlo, conjugando en su intelectual empeño, de una parte, teoría y doctrina y, de otra, ejercicios prácticos que ayuden a su más integral comprensión y utilización.

Este libro se centra en lo que puede estimarse como el núcleo determinante y esencial del Derecho Administrativo actual. A partir de estas premisas, se abordan a lo largo de los dieciséis Capítulos que lo componen las fuentes del Derecho Administrativo, el acto administrativo, los contratos, la acción administrativa, la expropiación forzosa, el patrimonio de las Administraciones Públicas, la responsabilidad patrimonial de éstas, el procedimiento administrativo, los recursos administrativos y contencioso-administrativos, la figura del administrado, la Administración Local y la nueva Administración Electrónica que se abre ya paso por todos los rincones de nuestro entramado político-administrativo.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



## **Novedades bibliográficas**

**Acosta Pina, María Jesús**

“La valoración de los daños al dominio público hidráulico a la luz de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo” en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 22/2012, págs. 203-211.

**Alonso Más, María José**

“La relevancia de la falta de resolución expresa del recurso de alzada contra una sanción administrativa a efectos de la prescripción. A propósito de la STC 37/2012, de 19 de marzo” en: *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 156/2012, págs. 143-172.

**Aragón Román, Antonio**

“La contratación de las sociedades mercantiles locales. Conceptos y claves” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 15-16/2012, págs. 1779-1801.

**Aragonés Beltrán, Emilio**

“Devolución de ingresos tributarios indebidos por los entes locales” en: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30/2012, págs. 7-36.

**Arranz Marina, Teófilo**

“Los Consorcios Urbanísticos Locales” en: *Práctica Urbanística*, núm. 119/2012, págs. 88-101.

**Ballina Díaz, Diego**

“Los miembros no adscritos de las Corporaciones Locales. Novedades jurisprudenciales” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5/2012, págs. 577-584.

**Bellod Redondo, José Francisco**

“Lo que cuesta la Democracia Local” en: *Auditoría Pública*, núm. 58/2012, págs. 43-50.

**Canales Aliende, José Manuel**

“Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las administraciones públicas contemporáneas” en: *Auditoría Pública*, núm. 58/2012, págs. 19-29.

**Cantera Cuartango, José Manuel**

“La renegociación de los contratos públicos en tiempos de crisis económica” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19/2012, págs. 2143-2155.

**Cañete Sánchez, Juan Antonio**

“El deber de conservación de la urbanización y responsabilidad patrimonial: especial referencia al régimen urbanístico de Andalucía tras las últimas reformas operadas por

Ley 2/2012 de 30 de enero, y los Decretos 60/2010 y 2/2012” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8/2012, págs. 981-994.

**Carlón Ruiz, Matilde**

“¿Crisis del Servicio público en tiempos de crisis? Algunas acotaciones a la luz de las novedades en el régimen europeo de control de las ayudas de Estado dirigidas a su financiación” en: *Revista de Administración Pública*, núm. 189/2012, págs. 75-103.

**Carreras Manero, Olga**

“La fiscalidad inmobiliaria en el ámbito de la hacienda local” en: *Tributos Locales*, núm. 107/2012, págs. 73-92.

**Chico de la Cámara, Pablo**

*La revisión de actos tributarios en la esfera local* / Pablo Chico de la Cámara. – Madrid: Renta Grupo Editorial, 2012. – (Tributos locales. Monografía nº 1.)  
ISSN 1577-2233

**Colom Piazuelo, Eloy**

“La configuración pública de las aguas en el Derecho europeo de aguas y su transposición al Derecho español” en: *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario/2012, págs. 39-60.

**D’Anjou Andrés, Gloria**

“Acción protectora en el Régimen General de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración local” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20/2012, págs. 2286-2324.

**Delgado del Rincón, Luis E.**

“La “parlamentarización” de la forma de gobierno local: la reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo” en: *Revista de Administración Pública*, núm. 189/2012, págs. 331-364.

**Delgado Pacheco, Abelardo**

“De nuevo sobre la suspensión de las sanciones... y de los actos de naturaleza tributaria” en: *Crónica Tributaria*, núm. 145/2012, págs. 59-73.

**Delzangles, Hubert**

L’indépendance des autorités de régulation économique et financière en Espagne: l’intérêt de la clarification du droit public” en: *Revue Française d’Administration Publique*, núm. 143/2012, págs. 707-721.

**Domínguez Martín, Mónica**

“La gestión municipal del urbanismo: las sociedades urbanísticas” en: *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 275/2012, págs. 89-125.

*El derecho de los servicios sociales en Andalucía* / Severiano Fernández Ramos y José M<sup>a</sup> Pérez Monguió (coord.) – Sevilla: IAAP, 2012.  
ISBN 978-84-8333-595-6

**Embid Irujo, Antonio**

“Crisis económica y reforma local” en: *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, núm. 3/2012, págs. 443-469.

**Embid Irujo, Antonio**

“Evaluación del Impacto Ambiental en la Unión Europea. Análisis Jurisprudencial” en: *Justicia Administrativa*, núm. 57/2012, págs. 7-42.

**Enríquez Mosquera, Julio José**

“Presupuestos Locales: reclamaciones y recursos” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 20/2012, págs. 2275-2285.

**Gallego Alcalá, José Domingo**

“Propuestas para una gestión financiera eficaz de las Administraciones Locales” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 10/2012, págs. 1208-1227.

**García-Villanova Zurita, Gustavo.**

*Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Disciplinario del Cuerpo de la Policía Nacional y su aplicación al Cuerpo de la Policía Local: especial referencia al Cuerpo de la Policía Local del Ayuntamiento de Granada* / Gustavo García-Villanova Zurita y Javier Luna Quesada. Granada: CEMCI, 2012.  
ISBN 978-84-88282-99-6.

**González Pino, Apolonio**

“La situación financiera de las haciendas municipales y los criterios para la reordenación del gasto” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4/2012, págs. 434-448.

**Gorriti Bontigui, Mikel.**

*Aplicaciones prácticas del análisis de puestos en las Administraciones públicas. Modelo y herramientas* / Mikel Gorriti Bontigui. Granada: CEMCI, 2012.

**Hernández de Marco, Saturio**

“Los ruidos, los olores y otras molestias sobre los ciudadanos y la ciudad, su protección por los poderes públicos y su prevalencia o no sobre actividades económicas y ejecución de infraestructuras” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 10/2012, págs. 1238-1252.

**Hernández López, Juan**

“A vueltas con la Directiva de Servicios y las licencias municipales. Primeras aproximaciones normativas que concretan los actos sujetos a control previo y otras

consideraciones” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 6/2012, págs. 699-712.

*La situación de la Comunidad Autónoma del País Vasco con respecto a Europa en temas territoriales prioritarios* / Alfonso Sanz Araujo (coord.) – Oñati: IVAP, 2012. ISBN 978-84-7777-402-0

*La tutela jurisdiccional de los derechos: del constitucionalismo histórico al constitucionalismo de la integración* / Armin von Bogdandy... [et al] (coord.) – Oñati: IVAP, 2012. ISBN 978-84-7777-401-3

**Maraña Sánchez, José Q.**

“En clave constitucional. Derechos de los concejales que afectan al núcleo de su función representativa. Doctrina constitucional” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 15-16/2012, págs. 1812-1820.

**Martín Dégano, Isidoro**

“La iglesia Católica y el IBI” en: *Tributos Locales*, núm. 107/2012, págs. 11-31.

**Martín y Pérez de Nanclares, José**

“El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos” en: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 42/2012, págs. 397-431.

**Martínez Fernández, Jorge**

“La contratación electrónica: una oportunidad para rediseñar las estructuras administrativas, las competencias de los órganos administrativos y las tareas de las unidades administrativas” en: *Actualidad Administrativa*, núm. 15-16, págs. 1763-1773.

**Martínez Fernández, José Manuel**

“Los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal ante el reto de las exigencias de transparencia y control de la gestión pública local. Su plasmación en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 17/2012, págs. 1891-1896.

**Martínez Fernández, José Manuel**

“Los Tribunales Administrativos Autonómicos de recursos contractuales y el recurso especial en materia de contratación. Especial referencia al Tribunal de Castilla y León” en: *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 121, págs. 50-63.

**Martínez Gutiérrez, Rubén**

“Servicio público electrónico y responsabilidad” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155/2012, págs. 291-318.

**Mauri Majós, Joan.**

*Los órganos de representación del personal funcionario: delegados y juntas de personal. Una visión crítica* / Joan Mauri Majós. – Barcelona : CEMICAL, 2012.

ISBN 978-84-9803-505-6

**Mellado Ruiz, Lorenzo**

“Reflexiones críticas sobre el nuevo régimen andaluz de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable: el problema de las viviendas “alegales” en: *Práctica Urbanística*, núm. 117/2012, págs. 30-45.

**Merino Estrada, Valentín y Rivero Ortega, Ricardo**

“Nuevos enfoques en el sistema competencial local” en: *Revista de Estudios Locales*, núm. 152/2012, págs. 8-20.

**Mora Ruiz, Manuela**

“Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad local: aproximación a su régimen jurídico. ¿Nuevas técnicas administrativas?” en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 155/2012, págs. 237-275.

**Moreno Serrano, Beatriz**

“Gastos efectuados sin consignación: repercusiones contables y presupuestarias” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 15-16/2012, págs. 1772-1778.

**Ortega Jiménez, Pila**

“La racionalización del sector público instrumental local” en: *Revista de Estudios Locales*, núm. 152/2012, págs. 115-133.

**Ortega Montoro, Rodrigo J.**

“Desmontando el sistema de licencia municipal en el ámbito de las actividades comerciales y de servicios (y urbanístico): el Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 14/2012, págs. 1636-1644.

**Parejo Alfonso, Luciano**

“Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local; comentarios de urgencia” en: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30/2012, págs. 58-68.

**Pensado Seijas, Alberto**

“Directiva de Servicios y antenas de telefonía móvil” en: *Revista electrónica CEMCI*, núm. 15/2012, págs. 1-18.

**Pinuaga Duce, Álvaro**

“El acoso laboral en las Administraciones Públicas, estado de la situación y posibles salidas” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9/2012, págs. 1093-1099.

**Portillo Navarro, María José**

“La situación presupuestaria de las Entidades Locales. Evolución reciente y propuestas de reforma” en: *Revista de Estudios Locales*, núm. 152/2012, págs. 55-73.

**Ramos Prieto, Jesús**

“Las relaciones de colaboración financiera de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales” en: *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, núm. 3/2012, págs. 303-367.

**Ridao Martín, Joan**

“La colaboración público-privada en la dotación de infraestructuras públicas. La situación actual en España y las alternativas al actual marco regulador” en: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94/2012, págs. 177-207.

**Romero Aloy, M<sup>a</sup> Jesús**

“Equipamientos, dotaciones y zonas, por una necesaria clarificación conceptual” en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 276/2012, págs. 13-36.

**Ruiz Checa, Ángel**

“Las Diputaciones y sus servicios de asistencia a municipios en un momento de incertidumbre y crisis” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 8/2012, págs. 967-980.

**Ruiz López, Miguel Ángel**

“La protección y defensa de los bienes públicos: especial referencia a la aplicación del desahucio administrativo local a los bienes expropiados, demaniales y comunales” en: *Revista de Estudios Locales*, núm. 153/2012, págs. 42-55.

**Sáenz Royo, Eva**

“Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado” en: *Revista de Derecho Político*, núm. 85/2012, págs. 171-194.

**Salcedo Benavente, José María**

“Los Ayuntamientos podrán embargar cautelarmente bienes que estén fuera de su territorio municipal” en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 7/2012, págs. 842-849.

**Sánchez Goyanes, Enrique**

“El urbanismo, al servicio del patrimonio común” en: *Práctica Urbanística*, núm. 119/2012, págs. 20-36.

**Sánchez Muñoz, Óscar**

“El papel de la provincia en el Estado autonómico” en: *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30/2012, págs. 69-83.

*Tasas judiciales: un ‘derecho de pago’*.– [Cizur Menor (Navarra)]: Aranzadi, [2013].

**Villoria, Manuel Y Jiménez, Fernando**

“¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011)” en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 156/2012, págs. 13-47.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional



## OCIO

Nuestros amigos, **Álvaro Quijano** y **Dulcinea Lorenzo**, que, recordemos, tienen como libro-guía de cabecera *El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha*, del inmortal don Miguel de Cervantes, su paisano manchego -ellos no son tan crédulos para hacer seguidismo del todopoderoso y sabihondo conocimiento impuesto en los tiempos en que éste sólo venía por la Universidad que fundara el Cardenal Cisneros, la Complutense de Alcalá de Henares, a la que convino que el más grande escritor de la literatura española de todos los tiempos naciese allí, y que han escudriñado con detenimiento las partidas bautismales de don Miguel y varios de sus hermanos en la iglesia parroquial de Alcázar de San Juan, en la provincia de Ciudad Real, muy cerca de Argamasilla de Alba, donde estando prisionero por hacer requiebros amorosos a una dama de un poderoso lugareño, comenzó la escribir su magna obra-, ya en varias y gratas jornadas han corroborado en carne propia aquella respuesta del Ingenioso Hidalgo a la pregunta de otro viajero: “¿y vuesa merced, a dónde camina?”, “Yo señor, voy a Granada, que es mi patria”; “Y buena patria”, le respondió Don Quijote. Nuestra pareja protagonista deja la capital para iniciar su recorrido por la provincia.

AL SUR DE DESPEÑAPERROS, LA ANDALUZA GRANADA (4ª)

### Guadix y El Marquesado del Zenete

Rodeando a la antigua Acci, la Accitania romana, cuatro macizos montañosos, las sierras **Nevada**, **Baza**, **Castril** y de **La Sagra**. Pero mucho antes de que el Imperio de Roma hiciera de éstas una tierra de conquista más, fue habitada por el hombre troglodita. Hoy **Guadix** tiene parte de su encanto y riqueza en su oferta de cuevas turísticas, tanto para alojamiento, como para visita. Numerosas de ellas en los barrios de **Las Ermitas** y de **Las Cuevas**, donde se erige una cueva-museo. Están excavadas en roca caliza y situadas en las laderas de las colinas. La estancia de Dulcinea y Álvaro en una de ellas es muy agradable, ya que la temperatura interior, estable durante todo el año, es de 18 grados.

Amén de este pasado troglodita, Guadix es una ciudad monumental, donde destaca la mole de su **Catedral**, que conjuga varios estilos arquitectónicos. También son dignos de visita las **Iglesias de San Francisco, Santa Ana y Santiago, San Diego**; así como el **Palacio de Peñaflores** y los restos de la **Alcazaba**, que ahora el Ayuntamiento quiere recuperar. También dispone, según la **Oficina de Turismo**, situada en la Avenida Mariana Pineda, de buena oferta hotelera, destacando el **Hotel Comercio**, que cuenta con un restaurante de buena



cocina de la zona, al igual que el **Hotel Carmen**, en la misma avenida. De gran atractivo y utilidad los **Apartamentos-Cueva Pedro Antonio de Alarcón** y el **Hotel Cuevas del Abuelo Ventura**, de tres estrellas.



Como toda la piel andaluza, la provincia granadina también está salpicada de castillos. Aquí el más emblemático se encuentra en las Tierras del Marquesado del Zenete, en La Calahorra. Su construcción obedece al mandato de Rodrigo de Vivar y Mendoza, hijo del Cardenal Mendoza. El primero heredó de éste el marquesado del Zenete, que da nombre a la comarca. De esta construcción se dice ser una de las más deslumbrantes de toda España, llamando poderosamente la atención su ubicación, en

una zona, entonces y ahora, de las más deprimidas de la provincia. Desde él se divisa una espléndida altiplanicie y la inmensidad de Sierra Nevada. Y Guadix, con su Alcazaba, y pueblos de su entorno que se funden y confunden con Los Montes, una descomunal almazara, la despensa aceitera de la provincia que compite con los vecinos de Jaén y Córdoba.

La comarca de Guadix y El Marquesado está situada al este de Granada, atesorando yacimientos arqueológicos que dan fe de sus primitivos moradores, que están entre los primeros de Europa. En ella no hay que dejar de visitar el ya mencionado **Castillo de La Calahorra**, edificado a comienzos del siglo XVI. Guadix, conjuntamente con Baza, celebra la



**fiesta del Cascamorras**, basada en la leyenda de una disputa por poseer ambas ciudades la imagen de **La Virgen de la Piedad**.

## **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*