

## **EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA**

Iván BARBA RODULFO

*Arquitecto. Ayuntamiento de Cenes de la Vega (Granada)*

*Trabajo de evaluación presentado al Curso de Especialización en Derecho Público  
Local. Granada, CEMCI, febrero a julio de 2012.*

### **SUMARIO:**

1. Introducción.
2. Marco normativo general.
3. Ámbito subjetivo del derecho de acceso.
  - 3.1. Sujetos de derecho.
  - 3.2. Sujeto pasivo.
4. Objeto del derecho.
5. El ejercicio del derecho y sus límites.
6. Aspectos formales del ejercicio del derecho.
  - 6.1. Procedimiento.
  - 6.2. Modalidades del ejercicio del derecho.
  - 6.3. Disposiciones específicas.
  - 6.4. Especialidades del acceso a la documentación pública local.
7. Información y participación pública en el urbanismo.
  - 7.1. Sobre la participación pública en los procedimientos administrativos de planeamiento y gestión: la publicidad.
  - 7.2. La manifestación y examen directo de los planes.
  - 7.3. Sobre el derecho de todo administrado a que la administración le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado.
8. Bibliografía.

### **1. INTRODUCCION.**

El derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación oficial es un derecho relativamente reciente, su primera aparición en Derecho positivo requiere remontarse,

según recoge POMED<sup>1</sup>, a una Real Ordenanza sueca de 1766, relativa a la libertad de prensa.

No obstante en España, según indica VAZQUEZ ORGAZ<sup>2</sup>, no será hasta el siglo XIX, mediante la introducción de la publicidad de las sesiones plenarias de los Ayuntamientos y las Diputaciones por la legislación de régimen local, cuando se pueda determinar la aparición de un incipiente derecho de acceso a los documentos administrativos por parte del ciudadano. Se trata, como no podía ser de otra forma, de una de las consecuencias de la inclusión del principio de publicidad en la Constitución de Cádiz<sup>3</sup> de 1812, como límite necesario al poder.

Ya en la actualidad, la Constitución de 1978 (CE, art. 105.b) recoge que la Ley regulará: “*El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*”

El acceso a registros y archivos administrativos se configura en nuestra Carta Magna como derecho de los ciudadanos en el Título IV, dedicado al Gobierno y la Administración, aunque relacionado íntimamente con otros derechos fundamentales como el derecho de participación política, el derecho de la libertad de información y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Así, el derecho de acceso a registros y archivos administrativos supone la plasmación del principio de transparencia administrativa, que junto con los principios de legalidad y eficacia constituyen los ejes del sistema administrativo actual. Se persigue proporcionar a los ciudadanos mecanismos para obtener una información veraz y precisa que permita dirigir eficazmente sus relaciones con la Administración<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> POMED SÁNCHEZ, L. A. El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Ed. INAP. Madrid, 1989.

<sup>2</sup> VAZQUEZ ORGAZ, J. El derecho de acceso a archivos y registros públicos. [Documento en línea] (Abr. 2002). <http://www.derecho.com/articulos/2002/04/01/el-derecho-de-acceso-a-archivos-y-registros-p-blicos/> [Consulta: 8-8-2012].

<sup>3</sup> Art. 155.: “*El Rey, para promulgar las leyes, usará de la fórmula siguiente: N. (el nombre del Rey) por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren; sabed: Que las Cortes han decretado, y Nos sancionamos lo siguiente: (Aquí el texto literal de la ley.) por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule.*”

<sup>4</sup> VAZQUEZ ORGAZ IBID.

Esta relación con los derechos fundamentales citados y los principios inherentes al Estado democrático y de Derecho, supone<sup>5</sup> que el ejercicio del derecho de acceso implica la participación del ciudadano, facilitando el ejercicio de la crítica al poder, así como, constituye una forma de fiscalizar la sumisión de la Administración a la Ley, permitiendo con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa.

## 2. MARCO NORMATIVO GENERAL

Del mandato del art. 105.b) de la CE de regular el derecho de acceso del ciudadano a los archivos y registros administrativos, tal y como reconoce la jurisprudencia<sup>6</sup>, no resulta posible deducir su aplicabilidad inmediata y directa. La efectividad del derecho dependerá de su plasmación por el legislador en aplicación directa del principio del que emane. En este sentido, a través del art. 149.1.18, la CE atribuye al Estado la competencia para regular las bases de su régimen jurídico. Competencia, por tanto, que no es plena, sino compartida con las Comunidades Autónomas; a ello habrá que añadir la respectiva competencia de los municipios para redactar reglamentos y ordenanzas.

La norma que desarrolla, con carácter general, el contenido de este derecho no es otra que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, arts. 35 y 37). Por otra parte habrá de estarse a la variada normativa específica para la materia correspondiente a los datos de que se trate.

## 3. ÁMBITO SUBJETIVO DEL DERECHO DE ACCESO

### 3.1. Sujetos de derecho

Si bien los textos legales que constituyen el marco legal recogen como titulares del derecho de acceso a los *ciudadanos* o bien a los *vecinos*, algunos autores<sup>7</sup> defienden la universalidad subjetiva del derecho de acceso, al estar desvinculado el derecho de

<sup>5</sup> STS de 30-3-1999 y STSJ de Castilla y León de 10-12-99.

<sup>6</sup> STS de 16-10-1979.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. El derecho de acceso a los documentos administrativos. Marcial Pons. Madrid, 1997. Pp. 295 y ss.

información del de participación política. Como reconoce la jurisprudencia<sup>8</sup>, también están legitimadas para el ejercicio del derecho, las Entidades Públicas.

En cuanto a la legitimación para el ejercicio del derecho, el art. 18.1.e) de la LBRL reconoce a los vecinos el derecho a “*ser informados, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal con relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución*”. No establece, por tanto, ninguna restricción inicial, de modo que, en principio, toda documentación local es accesible sin necesidad de cualificación, en consonancia con la acción pública, la participación ciudadana y el control judicial de la Administración. Por otra parte la LRJPAC recoge el derecho genérico vinculado al conjunto de los ciudadanos para los procedimientos terminados (arts. 37.1 y 37.3) y a las partes interesadas legítima y directamente (art. 35.A) en los procedimientos en curso de tramitación.

A estos efectos, la jurisprudencia<sup>9</sup>, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, considera que “*el concepto de interés directo debe entenderse sustituido por el interés legítimo, pues del ejercicio de este derecho puede depender la posterior reclamación a la Administración, sin que esta reclamación tenga por qué tener su origen exclusivo en un interés individual*”.

Y finalmente de la lectura del art. 31 de la LRJPAC<sup>10</sup>, se entiende que el interés legítimo, tanto a título individual como colectivo, es uno de los aspectos que constituyen el concepto de interesado en un procedimiento administrativo.

---

<sup>8</sup> STSJ de Castilla-La Mancha de 24-1-2000, en relación a los Colegios Profesionales.

<sup>9</sup> STS de 14-12-1990.

<sup>10</sup> Artículo 31. Concepto de interesado.

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:
  - a) Quienes promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
  - b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
  - c) Aquéllos cuyos intereses legítimos individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución efectiva.
2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.
3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

### 3.2. Sujeto pasivo

Del propio enunciado de los arts. 105 de la CE, así como del art. 35 de la LRJPAC – derecho de acceso a archivos y registros *administrativos* – se aprecia que el sujeto pasivo no puede ser otro que la Administración Pública, entendida en sentido amplio<sup>11</sup>, es decir, la Administración General del Estado, la de las Comunidades Autónomas, las correspondientes a los Entes Locales, así como los entes de derecho público. Incluyendo, asimismo, la Administración corporativa (Colegios profesionales, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, etc.); e, incluso, la Administración instrumental (sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales, etc.); siempre, y en todo caso en el desarrollo de funciones públicas.

### 4. OBJETO DEL DERECHO.

Como ya se ha recogido anteriormente, el artículo 105.b CE reconoce el derecho de acceso a los "*archivos y registros administrativos*". Por su parte el artículo 35 LRJPAC, dispone que:

*"Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:*

*a) A conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.*

*b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.*

*(...)*

*g) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.*

*h) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes".*

---

<sup>11</sup> POMED op. Cit.

La misma LRJPAC en el art. 37.1 dispone que *"Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud"*.

Artículos en los cuales se emplean voces heterogéneas (archivo, registro, documento,...), cuya definición se puede tomar de diversos textos legales. Por registro, según determina el art. 38 LRJPAC, puede entenderse el órgano administrativo que tiene como misión la recepción y constancia de documentos dirigidos a la Administraciones públicas, así como de acopiar datos relevantes en un sector de actividad del tráfico jurídico. Cabe diferenciar entre registro jurídico, aquel cuyo régimen atribuye efectos jurídicos a la constancia registral de derechos, actos o hechos; y registro administrativo, en el que la inscripción no produce efectos, sin perjuicio de que pueda ser obligatoria.

Según establece el art. 59 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE), por archivo se entiende todo conjunto orgánico de documentos reunidos por personas públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa.

Asimismo el art. 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), define el fichero como todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que sea la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.

Finalmente en el Reglamento de Secretos Oficiales, aprobado mediante Decreto 242/1969, de 20 de febrero (que ha de entenderse derogado mediante la Ley 48/1978, de 7 de octubre, por la que se modifica la Ley de 5 de abril de 1968, sobre Secretos Oficiales), se define documento como:

*"...cualquier constancia gráfica o de otra naturaleza y muy especialmente:*

*a) Los impresos, manuscritos, papeles mecanografiados o taquigrafiados y las copias de os mismos, cualquiera que sean los procedimientos empleados para su reproducción; los planos, proyectos, esquemas, esbozos, diseños, bocetos, diagramas, cartas, croquis y mapas de cualquier índole, ya lo sean en su totalidad, ya las partes o fragmentos de los mismos.*

*b) Las fotografías y sus negativos. Las diapositivas, los positivos y negativos de película impresionable por medio de cámaras cinematográficas y sus reproducciones.*

*c) Las grabaciones sonoras de todas clases;*

*d) Las planchas, moldes, matrices, composiciones tipográficas, piedras, litografías, grabados en película cinematográfica, bandas escritas o perforadas, la memoria transistorizada de un cerebro electrónico y cualquier otro material usado para reproducir documentos."*

Por tanto, el objeto del derecho es la propia fuente de la información, el mismo documento referidos de la forma más amplia, sea cual sea el soporte (Art. 37.1 LRJPAC).

Como presupuesto de hecho resulta obvia la necesidad de existencia previa del documento. Dada la naturaleza de este derecho, la pérdida o falta de localización por parte de la Administración supone una actuación irregular o negligente. La Administración, por tanto, al alegar su propia torpeza puede obtener un beneficio contrario a Derecho. Por otra parte la consulta sólo puede ejercerse en caso de conservar la Administración los documentos de que se trate, puesto que cabe la posibilidad de que la documentación esté sujeta a destrucción total o parcial por el transcurso de un cierto período de tiempo. A estos efectos es posible aprobar tablas de evaluación de documentos así como publicar periódicamente la relación de documentos obrantes en poder de las Administraciones públicas sujetos a régimen de especial publicidad por afectar a una colectividad o ser susceptibles de consulta por los particulares (art. 37.9 LRJPAC).

El art. 37.1 de la LRJPAC establece como requisitos, además de su existencia en los archivos administrativos, que los documentos formen parte de un expediente y que correspondan a procedimientos terminados. Sin perjuicio de que, según se ha recogido con anterioridad, el art. 35 de la misma Norma reconozca a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, el derecho de "*conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos*". Es decir aunque no estén finalizados los expedientes.

El derecho de acceso comporta la entrega de una copia del documento, cuando éste exista como tal, no cuando deba ser generado expresamente, ni cuando se trate de documentos inconclusos. Según ha recogido la jurisprudencia, no corresponde a este derecho la exigencia de nuevos documentos no realizados o informaciones no

desagregadas sin que ninguna norma obligue a tal elaboración<sup>12</sup>, así como a la verificación, a solicitud del particular, desgloses o extrapolaciones al margen de lo que el soporte material contenga<sup>13</sup>. Este derecho a obtener copias de los documentos contenidos en los expedientes al provenir del art. 37 de la LRJPA, se refiere exclusivamente a expedientes terminados, considerándose procedente conforme a Derecho<sup>14</sup> la denegación de acceso a documentación y expedición de certificados relativos a procedimientos no terminados.

## 5. EL EJERCICIO DEL DERECHO Y SUS LÍMITES

Ya la Constitución al definir el derecho de acceso en el art. 105.b) deja a salvo del mismo los expedientes que afecten a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos y la intimidad de las personas.

Además de estas causas constitucionales, los arts. 37.4 y 37.5 LRJPAC establecen otras limitaciones. En el primero de ellos se contempla la prevalencia de razones de interés público, la concurrencia de intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley. Por su parte el 37.5 determina las limitaciones bien por las informaciones que contengan los expedientes o bien por las materias de que traten.

Por tanto, los límites al ejercicio del derecho de acceso pueden clasificarse en función de que tengan su origen en razones de interés público o privado, pudiendo establecerse mediante Ley y ser definidas, con carácter general, para materias completas o, con carácter particular, por el contenido de las informaciones de los expedientes. La jurisprudencia<sup>15</sup> ha aplicado, a tal efecto, el concepto de publicidad restringida.

Como es regla general al procedimiento administrativo, por tratarse de resoluciones que limitan el ejercicio del derecho, será precisa sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho como motivación<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> STS de 2-6-2000, en relación al intento de obtener información que no consta en los registros.

<sup>13</sup> STSJ de la Comunidad Valenciana de 8-3-2002.

<sup>14</sup> STSJ de Castilla y León (Burgos) de 1-4-2004.

<sup>15</sup> TSJ de Asturias de 16-12-2002.

<sup>16</sup> STSJ de Cantabria de 16-4-2004, que hace expresa referencia a la STSJ de Castilla la Mancha de 17-10-2000, y a la STSJ de Aragón de 8-7-1998, que se refieren a la vulneración del derecho del administrado de acceder a los archivos municipales así como a la existencia de un interés jurídicamente tutelable en el acceso y vista de los expedientes, así como a la obtención de copias, sin que por el Ayuntamiento se dé una respuesta jurídicamente fundada que justifique la obstrucción del ejercicio de tal derecho.



Por razones de interés privado, según dispone el art. 37.2 LRJPAC, caben aquellas causas referentes al derecho a la intimidad previsto en los arts. 18.1, 20.4 y 105.b) CE, como son la inclusión de datos sanitarios. Igualmente se encuentran en este grupo las materias protegidas por el secreto comercial o industrial (art. 27 Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria) o sujetos a propiedad intelectual (art. 10.1.f) del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril). Sirva como ejemplo el caso los proyectos técnicos sujetos a visado colegial presentados para obtención de licencia urbanística, amparados en el derecho de propiedad intelectual.

Como razones de interés público y con carácter genérico (relativo a las materias), suponen una excepción al derecho de acceso los expedientes relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria y los tramitados para la investigación de los delitos. Este último grupo, investigación de delitos, que ya contempla el 105.b) CE, condicionado a la posibilidad de “*ponerse en peligro (...) las necesidades de las investigaciones que se estén realizando*”.

Como limitaciones particulares o individualizadas (relativas al contenido de las informaciones), quedan excluidos del derecho de acceso por la LRJPAC, los expedientes que contengan informaciones referentes a la Defensa Nacional o Seguridad del Estado – en consonancia con el 105.b) CE – y a las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo. Se refiere este último a los *actos políticos del gobierno*<sup>17</sup>.

Varias normas sectoriales recogen como limitaciones al derecho de acceso la inclusión de material clasificado, así como el acceso a los archivos regulados por la legislación del régimen electoral y el acceso a archivos con finés estadísticos, el Registro civil, el Registro Central de Penados y Rebeldes y otros registros regulados por Ley.

La jurisprudencia<sup>18</sup> ha puesto de manifiesto la existencia de diferentes niveles de protección. Aunque no resultan accesibles los expedientes relativos a procedimientos sancionadores o disciplinarios, ni los que incluyan datos pertenecientes a la intimidad de las personas, sí lo son los documentos, aún de carácter nominativo, cuando puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, aunque exclusivamente por los titulares y terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

---

<sup>17</sup> VAZQUEZ ORGAZ, OP CIT.

<sup>18</sup> STSJ de Cataluña de 26-11-99.

La normativa sectorial trata el acceso a los expedientes de un modo diverso en atención a su contenido. Sirvan como ejemplos la materia tributaria y el padrón municipal.

Los datos tributarios pueden considerarse una subespecie de los datos protegidos de carácter personal (LO 15/1999) sometidos a régimen específico. Según establece el art. 99.5 de la Ley General Tributaria, el acceso a documentos que forman un expediente concluido a la fecha de solicitud y que obra en los archivos administrativos únicamente puede ser solicitado por el obligado tributario que ha sido parte en el procedimiento, sin perjuicio del carácter reservado de los datos tributarios que establece el art. 95.

En cambio los datos del padrón municipal, como regla general, no están amparados en el secreto estadístico<sup>19</sup>. Aún a pesar de considerarse de publicidad restringida pueden ser cedidos a otras Administraciones que los soliciten aún sin consentimiento previo del afectado, solamente cuando les son necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio son datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales, aunque esta vez sí, sometidas al secreto estadístico.

El art. 58 de la LPHE posibilita la constitución de comisiones calificadoras en los organismo públicos. Esta función calificadora debe realizar el estudio y dictamen de las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos, así como su integración en los archivos y el régimen de acceso e inutilidad administrativa de los mismos. Estas funciones no afectan, al material clasificado, que sólo puede ser consultado por quienes, por sus deberes oficiales requieran tal acceso, previa autorización del órgano encargado de la clasificación.

Como ya se ha citado la denegación de la entrega de material clasificado, es conforme a Derecho, incluso a órganos judiciales<sup>20</sup>, pudiendo solicitarse la desclasificación de dichos documentos, en cuyo caso, el acto de denegación de la misma, aunque también es de naturaleza política, puede someterse a control judicial, en cuanto a la debida ponderación de los intereses en conflicto<sup>21</sup>.

Finalmente, por tener el conocimiento de la información carácter instrumental<sup>22</sup>, no cabe vincular la posibilidad de obtener la información a las posibilidades jurídicas de aquello para lo que se pretenda utilizar, como causa para denegar el acceso, sobre todo teniendo en cuenta que es la misma Administración quien lo evalúa.

<sup>19</sup> DGSJE dictada el 25 de enero de 1995 y art. 16.3 LBRL.

<sup>20</sup> TCJ 14-12-1995.

<sup>21</sup> STS de 4-4-97.

<sup>22</sup> STS de 30-3-99.

## 6. ASPECTOS FORMALES DEL EJERCICIO DEL DERECHO

### 6.1. Procedimiento

El ejercicio del derecho, en defecto de determinaciones específicas, sigue las reglas comunes al procedimiento administrativo.

Como se ha indicado anteriormente, los ciudadanos pueden acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquier que sea la forma de expresión o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados a fecha de la solicitud.

El procedimiento se inicia a instancia de parte mediante solicitud a la Administración. En cuanto al contenido de la solicitud la LRJPAC no impone el deber de motivar, si bien corresponde al solicitante identificar el documento objeto de acceso, persiguiendo con ello el art. 37.7 LRJPAC evitar un perjuicio al buen funcionamiento del servicio causado por la falta de identificación suficiente. Este derecho ha de ser ejercido sin que afecte a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, debiendo formularse mediante petición individualizada de los documentos a los que se desea acceder, sin que quepa formular solicitud genérica.

El plazo máximo para resolver este procedimiento es el que contempla el art. 42.3 LRJPAC, es decir, 3 meses. La competencia para tramitar y decidir el acceso corresponde a la Administración activa, no pudiendo ser ejercida por órganos de control.

En relación a las garantías, caben los recursos ordinarios de alzada y reposición, en función de si el acto agota la vía administrativa. Según recoge la jurisprudencia<sup>23</sup>, el derecho de acceso queda excluido del proceso especial de tutela de los derechos fundamentales.

### 6.2. Modalidades del ejercicio del derecho

El derecho de acceso a la documentación pública puede ejercerse mediante el acceso directo a los documentos o mediante la obtención de copias de los mismos.

---

<sup>23</sup> STS de 30-1-1989 y STS de 30-3-1999, ambas en relación a la configuración legal del ejercicio del derecho de acceso como derecho no fundamental.

El derecho de acceso conlleva el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las tasas o exacciones que legalmente se hayan establecido. Como ha quedado recogido en la jurisprudencia menor<sup>24</sup>, la obtención de copias o certificados se trata de una facultad inseparable del derecho que se viene analizando.

El art. 37.8 de la LRJPAC se refiere a “*certificaciones de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración*”, no extendiéndose a hechos que no consten en documento previamente existente, pudiendo diferenciarse, por tanto la certificación de documentos que existen en la Administración y la certificación sobre hechos, los cuales constituyen una prestación de información, frente a la de acceso de los primeros. Igualmente no cabe la obtención de copias o certificados indiscriminadamente, debiendo formularse petición individualizada<sup>25</sup>.

### 6.3. Disposiciones específicas

Ciertas materias disponen de una normativa reguladora propia, no rigiéndose por la normativa general, de modo no exhaustivo:

- Materias clasificadas (Ley 9/1968; D 242/1969)
- Datos sanitarios personales de pacientes (arts. 10 y 23 de la Ley 14/1986 y arts. 8 y 11 de de la LO 15/1999)
- Archivos regulados por la legislación de régimen electoral (art. 37 LO 5/1985; RD 411/1986)
- Archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos, dentro de la función estadística pública (art. 13L 12/1989)
- Registro civil (L 8-6-1957; D 14-11-1958), el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley (Protección de Datos, de la Propiedad, Mercantil, etc.)
- El acceso por parte de las personas que ostentan la condición de diputado de las Cortes Generales, senador, miembro de la asamblea legislativa de una comunidad autónoma o miembro de una corporación local.
- La consulta de fondos documentales de los Archivos Históricos (art. 57 L 16/1985)

### 6.4. Especialidades del acceso a la documentación pública local

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) recoge en el art. 18.1.e) el derecho de los vecinos a “*ser informados, previa petición*”

<sup>24</sup> STSJ de Madrid de 25-1-01.

<sup>25</sup> STS de 29-4-98 y STS de 14-3-00.

*razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución*". Esta remisión conlleva que la norma de desarrollo a seguir es la LRJPAC, en su condición de norma general aplicable a todas las Administraciones Públicas (Art. 2), en ausencia de norma específica por cuestión de materia.

Asimismo el 70.3 LBRL – reproducido en el 207 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, aprobado mediante Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) – contempla que todos los ciudadanos tienen derecho a *“obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”*.

La legislación básica estatal en materia de régimen local recoge el mandato constitucional y aunque se remite a su desarrollo presenta algunas diferencias respecto al régimen general.

En cuanto al ejercicio del derecho, si bien la LRJPAC no impone el deber de motivar las solicitudes, la LBRL, art. 18.1.e), reconoce a los vecinos el derecho a *“ser informados, previa petición razonada...”* a lo que añade el art. 230.4 ROF, *“las peticiones de información deberán ser razonadas salvo que se refieran a la obtención de certificaciones de acuerdos o resoluciones...”*, por tanto la motivación que no se exige con carácter general en el resto de administraciones, es precisa en el ámbito local.

El órgano con capacidad para resolver las solicitudes será el Alcalde o Presidente, siendo posible la delegación de esta facultad.

Según establece el art. 16 ROF la consulta podrá realizarse bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre el documento, sin que en ningún caso puedan salir los expedientes de las correspondientes dependencias y oficinas locales. O bien en el archivo o en la Secretaría General, para el caso de los libros de actas y resoluciones del Presidente. Además el art. 230.1 ROF dispone que existirá en la organización administrativa de cada Entidad Local una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad e información que facilite la Entidad. No cabe la posibilidad de entrega y devolución a las 48 horas para los ciudadanos, a diferencia que para los concejales.

Como garantías al derecho de acceso caben los recursos ordinarios de alzada y reposición, en función de si el acto agota la vía administrativa y el recurso potestativo de reposición (art. 52.2 LBRL).

No obstante, además de las normas propias referentes al acceso a los archivos y registros administrativos, la LBRL prevé la difusión de los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno de los Entes locales. En especial el art. 77 LBRL y el art. 14 ROF regulan el acceso de los miembros de las corporaciones locales a la información. Este derecho de los concejales ha sido puesto en relación por la jurisprudencia<sup>26</sup> con los derechos a la participación política y al ejercicio del cargo, recogidos en el art. 23 de la CE. Resultando que de la negativa al acceso a la información, derivan – puesto que no se pueden conocer los asuntos de competencia municipal – la imposibilidad de ejercer las funciones propias del cargo y la falta de eficacia de la labor de control y fiscalización.

En cuanto a las características particulares del régimen de este derecho que asiste a los concejales en el ejercicio de su función cabe destacar las siguientes. El acceso debe hacerse como regla general a través del alcalde o presidente de la comisión de gobierno y está condicionado a que la documentación sea precisa para el desarrollo de la función de los concejales dentro de la corporación. El objeto material incluye los antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de la corporación. El acceso debe ser autorizado o denegado motivadamente en un plazo de 5 días hábiles a contar desde el siguiente a la presentación de la solicitud.

Cabe, no obstante, el acceso directo a la documentación, sin que sea preciso acreditar ninguna autorización por parte del miembro de la corporación (art. 15 ROF), en los siguientes supuestos:

- A la información correspondiente a la materia o área sobre la que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión los miembros de la corporación.
- A la información y documentación correspondiente a los asuntos que han de ser tratados por los órganos colegiados de que forman parte, así como las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.
- A la información o documentación de la entidad local que sea de libre acceso para los ciudadanos.

---

<sup>26</sup> STS de 15-9-1987 y STS de 27-6-88.

## 7. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL URBANISMO

El derecho a la información en materia urbanística tiene su origen en la publicidad de los planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística, con fundamento en la necesidad de conocer las normas por sus destinatarios<sup>27</sup>. Esta forma del derecho de participación pública en los procedimientos deriva de los preceptos constitucionales que contienen los derechos a participar en los asuntos públicos (arts. 6, 22, 37 y 52), y el mandato a los poderes públicos para facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2), a los que habría que añadir los que ya se han citado con carácter general, es decir, el derecho de la libertad de información y del derecho a la tutela judicial efectiva. La jurisprudencia<sup>28</sup> es clara en este aspecto, poniendo de manifiesto que el carácter de competencia pública del urbanismo no excluye la participación, colaboración e iniciativa de los ciudadanos. Obviamente a este principio de publicidad le es inherente el derecho a la información.

Las sucesivas leyes estatales en materia de suelo han venido recogiendo el derecho de acceso a la información urbanística. En la actualidad la Ley que regula esta materia es el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (TRLRDU), que tiene carácter básico dentro de las competencias del Estado<sup>29</sup>. El TRLRDU determina en su exposición de motivos que no es una ley urbanística sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados.

Otras materias de más reciente desarrollo se han dotado de una ley específica en cuestión de acceso a la información, nos referimos a la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, mediante la cual se legitima a las organizaciones sin ánimo de lucro, incorporando la acción pública al medio ambiente<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Y especialmente en una materia que cuenta con una gran multiplicidad de normas como el urbanismo, según expone el Auto del TS de 25-11-1988.

<sup>28</sup> STS de 15-03-97.

<sup>29</sup> Como es bien sabido el deslinde de las competencias en materia de ordenación urbanística entre el Estado y las Comunidades Autónomas fue establecido en la célebre STC 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>30</sup> STSJ de Castilla y León, sede de Burgos, de 18-6-2010, en relación a la Ley 27/2006: *“Esta Ley que, según indica su exposición de motivos, incorpora la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus (ratificado por España en diciembre de 2004), introduce una especie de acción popular a favor de las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente. Y, el objeto del proceso es la impugnación de resoluciones administrativas que autorizan la instalación de una central térmica cuya repercusión en el medio ambiente es innegable. En suma, entiende que no es posible sostener que una asociación ecologista no tenga un interés directo y legítimo en el presente asunto.”*

En cuanto al suelo, el TRLS regula en su Título I las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos, que comprende los artículos 4 al 9. Los arts. 4 y 6, con carácter básico a efectos del art. 149.1.1ª de la CE (Disposición Final Primera del TRLS), recogen el mandato a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para que regule la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares. Igualmente contempla que todo administrado tiene derecho a que la Administración competente le informe por escrito del régimen y condiciones aplicables a una finca o ámbito determinado.

En relación a los sujetos del derecho y sin perjuicio de la normativa básica del procedimiento administrativo común (art. 35 y 37 LRJPAC), en la legislación urbanística este derecho de información se reconoce con un carácter más amplio<sup>31</sup>, dado que no se exige la condición de interesado en el procedimiento de que se trate. Así el derecho a la información urbanística se reconoce a toda persona, física o jurídica, sin necesidad de alegar interés alguno, en virtud de la acción pública<sup>32</sup>. La legitimación amplia, reconocida a cualquier persona, tenga o no condición de interesado, deriva de la que se reconoce con carácter general para la impugnación del planeamiento urbanístico y en general de los actos administrativos en materia urbanística.

En efecto, el TRLS reconoce en su art. 4.f) el derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los

<sup>31</sup> STS de 10-6-96.

<sup>32</sup> STS de 16-2-2012, en relación a la legitimación fundamentada en la acción pública del urbanismo: *“Al mismo tiempo, y sin que ello sea contradictorio ni incompatible con la existencia del interés legítimo al que acabamos de aludir, la recurrente estaba legitimada para promover la anulación del acuerdo impugnado en virtud de la acción pública urbanística reconocida en el art. 4.f de la Ley 8/2007 del Suelo (actual artículo 48.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), dado que la pretensión ejercitada estaba dirigida al mantenimiento de la ordenación urbanística aprobada por el acuerdo luego anulado en vía de reposición, o, dicho de otro modo, estaba dirigida a evitar la invalidez del planeamiento; y ello con independencia de que los argumentos aducidos para sustentar dicha pretensión se sustentasen en preceptos de la legislación reguladora del procedimiento administrativo común. La finalidad práctica del recurso contencioso-administrativo entablado es netamente urbanística, pues lo que se dilucida es nada menos que la permanencia o no de la ordenación general del municipio de Oyarzun establecida en las Normas Subsidiarias de Planeamiento, cuya anulación se consideraba disconforme a derecho y por eso era objeto de impugnación. De esta forma, la pretensión ejercitada, que es lo determinante para la apertura a la acción pública, era estrictamente urbanística, aunque los fundamentos en que se sustentaba dicha pretensión no procediesen de la normativa urbanística sino de la legislación procedimental común.”*



instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

En cuanto a la responsabilidad, la información inexacta puede generar responsabilidad patrimonial de la Administración que la facilita, siempre que haya producido daños acreditados<sup>33</sup>.

De modo que el derecho de información conforme al art. 105.b) se concreta, además de en la participación pública en los procedimientos administrativos de planeamiento y gestión, en el derecho de todo administrado a que la Administración le informe del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado – derecho de aplicación directa sin necesidad de desarrollo legislativo. A su vez puede ser ejercido a través de la manifestación y examen directo de los planes o mediante la información por escrito. Veamos más en detalle la regulación de estas tres formas que adquiere el derecho de información en materia urbanística recorriendo lo que de ellas se establece conforme a las distintas esferas competenciales.

### **7.1. Sobre la participación pública en los procedimientos administrativos de planeamiento y gestión: la publicidad.**

El art. 4.e) del TRLS reconoce el derecho a participar efectivamente en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas, incluida su evaluación ambiental, mediante la formulación de alegaciones, reclamaciones y quejas y obteniendo de la Administración una respuesta motivada de su resolución.

Ya en el ámbito de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la reciente modificación de la LOUA mediante la Ley 2/2012, de 30 de enero, viene a reforzar los derechos de los ciudadanos en la actividad urbanística, que ya venía regulado anteriormente en el mismo texto legal. Una de las novedades que incluye esta modificación es la obligación de redactar y publicar un resumen ejecutivo de los planes urbanísticos durante su tramitación. Con objeto de fomentar la participación ciudadana y el derecho a la información en relación al art. 11.3 TRLS, se establece la obligación de elaborar, publicar y disponer para su consulta un resumen ejecutivo de los instrumentos de planeamiento, arts. 19.3 y 39.4 LOUA

---

<sup>33</sup> STS de 15-7-02, así como STSJ de Cantabria, ésta última en relación a la información errónea proporcionada por el Ayuntamiento acerca de la calificación del suelo: “*No cabiendo pretender la indemnización en concepto de lucro cesante de ganancias que no son sino meras expectativas inciertas, de modo que sólo son resarcibles aquellas que se hubieran obtenido indefectiblemente de no haberse producido un defectuoso funcionamiento de los Servicios Públicos, sin que por tanto la mera posibilidad futurible de lucro no contrastada ni acreditada sea suficiente para que prospere la demanda.*”

Por otra parte y según recoge Gómez del Castillo<sup>34</sup>, “*Los artículos 32.6, 39.3 y 40.5 vienen a recoger en nuestra legislación urbanística las previsiones del artículo 11.4 del TRLS, el nuevo artículo 70.ter de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 108.c) de la Ley de Economía Sostenible, relativas al deber de las Administraciones Públicas de impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a la información pública. En este sentido, se pretende dar un impulso definitivo a la publicidad por medios telemáticos, si bien debemos señalar que habrá que ver cómo se refleja esta premisa en Ayuntamientos pequeños y con escasos medios, pese a la asistencia que conforme a la legislación de régimen local debe prestarse a los municipios menores de cinco mil habitantes.*”

Con carácter supletorio, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado mediante Real Decreto 2159/1978, de 23 junio (RP1978), establece en los arts. 166 y 167 la obligación de llevar un libro de registro de planeamiento en los Ayuntamientos, así como la obligación de incluir la fecha de aprobación definitiva en la publicación.

Estas determinaciones supletorias se recogen en el Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico. Particularmente el art. 24 contempla que se garantizará el acceso directo, favoreciéndose la consulta y utilización de los documentos integrantes de los registros municipales y autonómicos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados.

## **7.2. La manifestación y examen directo de los planes.**

Se trata del examen material y directo de los instrumentos de ordenación, y es consecuencia directa de los preceptos antedichos. A este respecto establece el Art. 34.1.f) LOUA que la aprobación de los instrumentos de planeamiento conlleva como uno de sus efectos: “*El derecho de cualquier persona al acceso y consulta de su contenido*”.

Establece el Art. 70.ter LBRL que las Administraciones con competencias en ordenación territorial y urbanística deben tener a disposición de los administrados copias completas de los instrumentos vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos. Igualmente determina que han

<sup>34</sup> GÓMEZ DEL CASTILLO REGUERA, M. Comentarios a la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Revista CEMCI Nº 15. Abril-Junio 2012.

de publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación vigentes, así como, en cuanto a su trámite, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos que sean relevantes para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación puede realizarse a través de entes supramunicipales con función de asistencia y cooperación técnica.

El Art. 164.1 RP1978 ya incluía que la publicidad de los planes se refiere a la totalidad de los documentos que los integran. El mismo RP1978 recogía igualmente que la consulta de los documentos no puede impedirse ni aún a pretexto de trabajos que sobre ellos se estén realizando. A tal efecto los Ayuntamientos deben disponer de un ejemplar completo de cada uno de los instrumentos de planeamiento destinado exclusivamente a la consulta por los administrados. A dicho ejemplar se debe incorporar testimonio de los acuerdos de aprobación inicial, provisional y definitiva, debiéndose extender diligencia acreditativa de su aprobación inicial (Art. 164.2 RP1978).

Y en relación al hecho físico de la consulta, contempla que se debe realizar en los locales que señale el Ayuntamiento, que estarán abiertas al menos cuatro horas diarias, debiendo coincidir el horario con el de despacho al público del resto de oficinas municipales (art. 164.3 RP1978).

### **7.3. Sobre el derecho de todo administrado a que la administración le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado**

Esta tercera forma de ejercitar el derecho responde a las determinaciones de los arts. 4.d) y 4.e) del TRLS, esto es a ser informados por escrito y participar en los procedimientos de la ordenación del territorio y urbanística. A ello hay que añadir el propio derecho de consulta a las Administraciones públicas que establece el 6.b), así como el derecho de petición en materia urbanística que recoge el art 43: “*La Entidades locales y Organismos urbanísticos habrán de resolver las peticiones fundadas que se les dirijan*”.

La LOUA, tras su reciente modificación reconoce 2 casos. Por una parte se trata de la emisión de la cédula urbanística, que contempla el art. 40.4 LOUA y se establece fundamentalmente como derecho de información (art. 6.1). La cédula urbanística se constituye como un certificado administrativo de carácter esencialmente informativo referido a terrenos o edificios existentes, que acredita el régimen urbanístico aplicable y demás circunstancias urbanísticas, cuya regulación podrá establecerse por los

municipios mediante ordenanza. La LOUA fija el plazo máximo para su emisión en un mes. De la cédula urbanística no cabe deducirse derecho alguno en relación a la información suministrada, presumiéndose certera, aunque sin que pueda vincular a la Administración en caso de ser errónea, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial. Los arts. 165 y 168 RP1978, siempre con carácter supletorio, contemplan pormenorizadamente las circunstancias urbanísticas que han de incluirse en la cédula urbanística.

El segundo caso se refiere a las personas titulares del derecho de iniciativa para la ejecución urbanística. Se establece como parte del derecho a la participación y se refiere a una parcela, solar o ámbito de planeamiento determinado. Y no es otro que el derecho a conocer los criterios y previsiones de la ordenación urbanística tanto vigente como en tramitación, así como las obras necesarias de conexión a los servicios públicos (art. 6.3 LOUA).

En este caso el plazo establecido es de 2 meses y sin que la contestación tenga carácter vinculante para la Administración, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial en que incurra por error, que se limita a los gastos que resulten inútiles.

## BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ RAMOS, S. *El derecho de acceso a la documentación pública en la Administración Local*, Revista Justicia Administrativa Núm. 17, octubre 2002, pp. 27 y ss.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 295 y ss.

MELÓN MUÑOZ, A. y otros. *Memento práctico Administraciones Locales*, Francis Lefebvre, Madrid, 2009, pp. 1140 y ss.

MELÓN MUÑOZ, A. y otros, *Memento práctico administrativo*, Francis Lefebvre, Madrid, 2011, pp. 549 y ss.

MELÓN MUÑOZ, A. y otros, *Memento práctico urbanismo*, Francis Lefebvre, Madrid, 2011, pp. 80 y ss.

POMED SÁNCHEZ, L. A. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Ed. INAP. Madrid, 1989.

- SANTOS DÍEZ, R. *Derecho Urbanístico - Manual para juristas y técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2002, pp. 910 y ss.
- SERRANO FERRER, M. E. *El Derecho de Acceso a Archivos y Registros por los Ciudadanos. Protección de Datos*. [Documento en línea] (Mar. 2007). <http://administracionpublica.com/el-derecho-de-acceso-a-archivos-y-registros-por-los-ciudadanos-proteccion-de-datos/> [Consulta: 8-8-2012].
- VAZQUEZ ORGAZ, J. *El derecho de acceso a archivos y registros públicos*. [Documento en línea] (Abr. 2002). <http://www.derecho.com/articulos/2002/04/01/el-derecho-de-acceso-a-archivos-y-registros-p-blicos/> [Consulta: 8-8-2012].



## **LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. UNA CRÍTICA A LA SITUACIÓN ACTUAL**

M<sup>a</sup> Cristina CRUZ HERRERA

*Secretaria General del Excmo. Ayuntamiento de Fuente del Maestre (Badajoz)*

*Trabajo de evaluación presentado al Curso de Especialización en Gestión de Recursos Humanos. Granada, CEMCI, abril a junio de 2012.*

### **SUMARIO:**

1. Introducción.
2. Situación actual.
3. Naturaleza jurídica.
  - 3.1. Determinación de la naturaleza jurídica en la regulación normativa.
  - 3.2. Determinación de la naturaleza jurídica bajo el criterio jurisprudencial.
4. Procedimiento de tramitación.
  - 4.1. En la Administración del Estado
  - 4.2. En la Administración Local
5. Los catálogos de puestos de trabajo y su confusión con las relaciones de puestos de trabajo.
6. La inminente necesidad de nuevos elementos que reflejen la situación actual del empleo público local.
7. Bibliografía.

### **1. INTRODUCCION.**

La relación de puesto de trabajo es el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas y constituye una herramienta de indudable valor práctico si se aplica con un mínimo de rigor técnico.

En este sentido, las Relaciones de Puestos de Trabajo, cuya regulación se contenía inicialmente en los artículos 15 y 16 de la Ley 30/1984117 aún vigentes, y hoy se establece en el artículo 74 del EBEP, constituyen la gran alternativa al sistema de Cuerpos, en cuanto pieza fundamental de una concepción distinta de la organización del empleo público.

La Relación de Puestos de Trabajo parte de la definición de las funciones de cada puesto y de la determinación del número de titulares que deben desempeñar cada uno a fin de prestar los servicios necesarios. La definición de las funciones y demás características del puesto, (horario, dedicación, posición jerárquica, forma de provisión, requisitos para su desempeño, penosidad, peligrosidad, etc...), aportan los elementos necesarios para proceder a la valoración de los mismos, determinándose así el importe del complemento específico que ha asignarse a cada uno.

De igual forma la posición jerárquica unida a otra serie de factores determina la fijación del complemento de destino. Más adelante, con motivo del desarrollo retributivo previsto por el Estatuto Básico, deberán sustituirse estos conceptos de complementos de destino y específico por los nuevos que correspondan, pero básicamente la utilidad de la definición del puesto será la misma.

A través de la R.P.T., para cuya aprobación existe un procedimiento específico, se crean, modifican y suprimen los puestos de trabajo de las Administraciones locales. La regulación concreta para las Corporaciones Locales se encuentra en el artículo 90 de la Ley de Bases de Régimen Local y artículos 126, 127 y 129.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Hemos de señalar que terminológicamente esta regulación deja mucho que desear ya que opera una confusión entre plazas y puestos que va a perseguir a la normativa del empleo público hasta el propio Estatuto Básico del Empleado Público. Para superar esta confusión debemos poner en relación dos documentos: la Plantilla y la R.P.T.

Así, la Plantilla es un instrumento de carácter fundamentalmente económico cuya aprobación se liga al presupuesto de la Corporación y cuya modificación ha de realizarse por los mismos trámites que la de aquel. La plantilla contiene únicamente plazas, no puestos. Por el contrario, la RPT es un documento fundamentalmente organizativo y es el que contiene los puestos de trabajo. Su aprobación suele llevarse a cabo de forma simultánea con la Plantilla por su evidente correlación.

Desafortunadamente son muchísimas aún las Corporaciones Locales que no han confeccionado y aprobado estos instrumentos de planificación y gestión de los recursos humanos.

Lo cierto es que sin estos instrumentos se producen importantísimas distorsiones en la gestión de los recursos humanos locales, lo cual ha permitido la proliferación de un importante número de personal laboral temporal en situaciones irregulares, dando lugar a la perversa figura del personal indefinido no fijo de plantilla cuya asimilación a un contratado interino resulta insostenible si no existe una plantilla y una Relación de Puestos de Trabajo que contemplen la plaza y el puesto que este interino está



desempeñando. Y en todo caso se produce una vulneración clara en cada selección y nombramiento permanente del apartado 1-f) del artículo 15 de la Ley 30/1984 que señala que la provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones

Aquí también fallan los controles a los que la Administración Local está sometida. De hecho, las Comunidades Autónomas, a las que expresamente señala la normativa transcrita que han de remitirse todos los acuerdos municipales en esta materia sin perjuicio de las obligaciones generales de información establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local, lejos de recordar a las Administraciones locales su obligación de confeccionar estos instrumentos de gestión, se limitan a buscar soluciones alternativas cada vez que se genera un problema. A título de ejemplo, señalar que la normativa específica de los funcionarios con habilitación de carácter estatal obliga a que los méritos específicos que vayan a valorarse en los procesos de provisión de esos puestos figuren expresamente contemplados en las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Consciente el entonces Ministerio de Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas de la falta de aprobación de estos documentos en muchos Ayuntamientos, se limitaron a comunicar a los mismos que a falta de Relación de Puestos de Trabajo se remitiera a las mismas un acuerdo plenario donde se fijaran esos méritos específicos, todo ello sin perjuicio de que las bases completas de provisión las aprobará después el Alcalde en uso de sus concretas competencias.

Todo esto ha ocurrido con motivo de la convocatoria de concursos ordinarios de Habilitados Estatales correspondientes al ejercicio de 2009; esto es, después de la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público.

El ejemplo expuesto refleja claramente la constancia por parte de la Administración Estatal y Autonómica de la falta de aprobación de estos instrumentos por las Corporaciones Locales.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL

El desarrollo de la relación de puestos de trabajo como instrumento de gestión es ignorado por un importante número de Corporaciones Locales, y mucho más cuanto menor es su tamaño. Y todo ello pese a que el ordenamiento jurídico ha tratado de articular legalmente las Relaciones de Puestos de Trabajo como el eje sobre el que pivote la mayor parte de la gestión de los empleados públicos: retribuciones, sistema de provisión de puestos, requisitos para su desempeño, etc., y por tanto como elemento de articulación de la carrera profesional y la consolidación de grado, entre otros, además de, junto con la plantilla, instrumento para fijar las necesidades de recursos humanos y determinar así el contenido de la oferta de empleo público.

Este es sin duda uno de los campos donde podrían desempeñar una gran labor los servicios de asistencia al municipio de las Diputaciones Provinciales. Como ya hemos dicho, el legislador no ha prestado mucha atención a esta figura en el ámbito Local y han tenido que ser los Ayuntamientos de cierta dimensión y las Diputaciones quienes con mayor o menor fortuna, han abordado la confección de estos documentos, en muchas ocasiones de la mano de empresas que, por no especializadas en el sector público, se han limitado a trasladar fórmulas del privado con bastante pobre resultado.

Ahora se abre la oportunidad de que el legislador autonómico, al que se le han otorgado mayores competencias en materia de régimen Local, aborde esta asignatura pendiente con una legislación más precisa en esta materia para sus Ayuntamientos y Diputaciones.

Hay que señalar, que son bastantes los Ayuntamientos que han elaborado lo que se ha dado en llamar *catálogos de puestos*, cuyo contenido es muy inferior al de las Relaciones de Puestos y por tanto su dificultad de confección mucho menor, para tratar de paliar en cierto modo la ausencia de cualquier instrumento de planificación y gestión mínima de los empleados públicos locales.

Por lo tanto es muy difícil cuantificar los Ayuntamientos que cuentan con un buen instrumento de gestión en sus departamentos de personal, los que únicamente cuentan con instrumentos intermedios y los carecen de unos y otros; pero en todo caso existen elementos de convicción, como son las escasas publicaciones en los diarios oficiales provinciales o los escasos pronunciamientos de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre esta materia, que nos permiten llegar a la conclusión de que este es

uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la modernización de la gestión del empleo público Local.

### 3. NATURALEZA JURÍDICA.

#### 3.1 Determinación de la naturaleza jurídica en la regulación normativa

La dificultad en la determinación de la naturaleza jurídica de este instrumento tiene su origen en la propia definición legal de la relación de puestos de trabajo como un instrumento técnico de ordenación del personal y de racionalización de las estructuras administrativas de acuerdo con las necesidades de los servicios, mediante el que se determinan las necesidades de personal, se definen los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo y se clasifican cada uno de ellos. Y es que ha sido necesario un esfuerzo por parte de la Jurisprudencia de los Tribunales para fijar una serie de consecuencias en relación con la concreta aplicación de actos derivados de las Relaciones de Puestos de Trabajo para fijar criterios que deberían haber sido abordados por el Legislador.

Es por ello que la duda surge sobre si se trata de un instrumento que por su carácter general y su destinatario indeterminado (criterio cuantitativo), así como su posible vocación de permanencia (criterio cualitativo) implica que participa de naturaleza normativa o reglamentaria o, por el contrario, si este carácter general e indeterminado es similar al que puede predicarse de cualquier acto administrativo de destinatario plural e indeterminado, sobre todo a la vista de la necesidad de adaptar la RPT a las mudables condiciones de la organización administrativa. Para resolver esta cuestión, resulta necesario examinar, en primer lugar, las distintas normas que definen la relación de puestos de trabajo.

Así el instrumento designado con el nombre relación de puestos de trabajo se reguló inicialmente en el art. 15. 1 la Ley 30/1984, de 2 agosto, de Reforma de la Función Pública (LMRFP), al disponer: « *Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto...*»

Específicamente el art. 16 de la misma Ley se refiere a las RPT que deben formar las Corporaciones Locales en los siguientes términos: «*Las Comunidades Autónomas y la Administración local formarán también la relación de puestos de trabajo existentes en su organización, que deberá incluir, en todo caso, la denominación, tipo y sistema*

*de provisión de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán públicas».*

Por tanto, la LMRFP configura la relación de puestos de trabajo como un instrumento técnico para la ordenación del personal al servicio de la Administración que obligatoriamente ha de establecer la respectiva Corporación Local con el contenido mínimo dispuesto en el art. 16 de la LMRFP (STS de 20-10-2008).

En similares términos a la LMRFP el art. 1 de la Orden de 2 de diciembre de 1988 regula este instrumento disponiendo que *las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas.*

En un sentido más ambiguo o amplio la actual, Ley Reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP), en su art. 74 relativo a la Ordenación de los puestos de trabajo, dispone que: *«Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de la relación de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos».*

Hay que tener en cuenta que respecto de los instrumentos de ordenación del empleo público, continúan en vigor las normas anteriores a la publicación del Estatuto, mientras no se dicte la legislación estatal o autonómica de desarrollo del Estatuto y sus correspondientes normas reglamentarias, a tenor de lo establecido en el número 3 de la Disposición Final Cuarta de dicha Ley, siempre que no se opongan a lo establecido en la misma, en consecuencia, hay que entender que se mantiene la vigencia del mencionado art. 15 de la LMRFP.

La Legislación básica de régimen local, en el número 2 del Art. 90 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), se remite a la normativa básica sobre función pública, al establecer que: *« Las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de*

*trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores».*

En parecidos términos el Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local (TRRL) establece, en su Art. 126, apartado 4 que: « *Las relaciones de los puestos de trabajo, que tendrán en todo caso el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública, se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el Art. 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril*».

Por todo lo visto podemos concluir que se trata de un instrumento técnico de ordenación del personal en el que se clasifican los puestos y se definen los requisitos esenciales para su desempeño que, dada la movilidad de las estructuras administrativas, exige una cierta flexibilidad en el procedimiento para su aprobación y/o modificación, lo que parece incompatible con la tramitación de cualquier modificación de las mismas como si de una norma reglamentaria se tratará, por lo que la conclusión sería la de considerarlo un simple acto administrativo de destinarlo múltiple e indeterminado, siendo conveniente examinar la consideración que tiene este instrumento en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, es decir, cual es el criterio que mantiene dicho Tribunal sobre la naturaleza jurídica de la RPT.

### **3.2 Determinación de la naturaleza jurídica bajo el criterio jurisprudencial**

No han sido muchos los autores que se han ocupado de esta problemática en la que entremezclan cuestiones tales como las diferencias entre actos y normas, actos firmes y consentidos, reglamentos y actos plúrimos, derecho y organización o publicidad y publicación.

Lo cierto es que los debates abiertos en torno a la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo se han movido en torno a la posibilidad o no de interposición de recurso contencioso administrativo contra actos de ejecución de las mismas, o sobre la posibilidad de una segunda instancia procesal.

En la actualidad puede considerarse pacífica en la jurisprudencia del TS su calificación como «actos plúrimos con destinatarios indeterminados», excluyendo su calificación de disposiciones generales o normas reglamentarias.

En este sentido, una jurisprudencia inicial entendió que la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo era la de una disposición de carácter general

constituyendo una especie de reglamento interno. Esta jurisprudencia consideraba las relaciones de puestos de trabajo como auténtica reglamentación organizativa de la respectiva Entidad Local.

Así la STS de 25 de abril de 1995 en su fundamento de derecho segundo afirmó que *«Es jurisprudencia consolidada de esta Sala (SSTS de 14-12-1990; 14-7-1993; 19-11-1994 y 28-11-1994 que las relaciones de puestos de trabajo aprobados por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizatorias tienen naturaleza normativa, atendido su carácter ornamental y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciándolas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo»*. Criterio recogido en sentencias posteriores de 13 de mayo de 1996, 28 de mayo de 1996, 4 de junio de 1996, 3 de octubre de 2000, 13 de febrero de 2001 y 20 de febrero de 2001.

Dicha jurisprudencia ha dado paso a otra más reciente de la que es muestra la sentencia del mismo Tribunal de fecha 22 de mayo de 2006 recaída en el recurso de casación n<sup>o</sup> 4778/2000, que declara en su fundamento de derecho quinto que: *“No altera esta conclusión el hecho de que se cuestionara una relaciones de puestos de trabajo, razón en la que se escuda la Sentencia de instancia para rechazar la excepción de falta de legitimación que opuso el Ayuntamiento de Sestao. Es cierto que la jurisprudencia habla del carácter normativo de este instrumento técnico de ordenación del personal de las Administraciones Públicas [así, las Sentencias de 23 de marzo de 2004 (casación 3992/2001), con cita de otras anteriores, y de 5 de marzo de 2001 (recurso 1070/2000). No obstante, también lo es que, desde hace tiempo, ha circunscrito esa calificación a los efectos de franquear el acceso al recurso de casación salvando, a través del art. 86.3 de la Ley de la Jurisdicción, la regla de su apartado 2 a), que excluye del mismo a las sentencias dictadas en cuestiones de personal que no afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera. Así, la Sentencia de 19 de diciembre de 2003 (casación 4930/1998) dijo al respecto: Debemos ratificar esta última doctrina jurisprudencial, establecida en sentencias posteriores a la de 19 de noviembre de 1994 y a las que en ella se alude, modificando, en cuanto sea necesario, el criterio de la aludida sentencia de 19 de noviembre de 1994.*

*La asimilación de las relaciones de puestos de trabajo a las disposiciones de carácter general se verifica a los solos efectos jurídico-procesales de admitir contra los acuerdos que las aprueban, aun consistiendo en cuestiones de personal, los recursos de apelación y casación. Pero tales efectos limitados no alcanzan a su igualación absoluta con los reglamentos u otras disposiciones de carácter general que asumen la forma de Decreto (...)*”. Esto explica, entre otras cosas, que se haya dicho que no es preciso

*publicar en el Boletín Oficial del Estado cualquier modificación de las relaciones de puestos de trabajo [Sentencia de 4 de febrero de 2002 (recurso 225/1999) con referencia a otras anteriores] y que se las distinga de las normas reglamentarias que tienen por objeto ejecutar una Ley o completar la regulación de las condiciones de acceso o de ejercicio de la función pública, desde el momento en que su cometido no es otro que el de definir las características esenciales de los puestos de trabajo (STC 49/1990 ).” La citada Sentencia de esta Sala y Sección de 4 de febrero de 2002 señala cuál es la razón de la diferencia: “Según la sentencia de esta Sala Tercera de 26 de mayo de 1998, el Tribunal Supremo ha establecido la vocación normativa de las relaciones de puestos de trabajo para justificar que, a pesar de merecer la calificación de cuestiones de personal, sin embargo se hayan considerado apelables las sentencias pronunciadas sobre las mismas, dándoles así, desde el punto de vista estrictamente procesal, el tratamiento propio de las disposiciones generales, pero sin que por eso haya desconocido que materialmente su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella vocación normativa, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos”».*

Es decir, que el TS niega el carácter reglamentario de la RPT, admitiéndolo únicamente a efectos de su apelación ante el propio Tribunal, criterio ratificado por otras muchas sentencias del TS posteriores, entre las que cabe citar las de 21 de octubre de 2009 y 13 de octubre de 2009, por figurar entre las últimas dictadas sobre esta cuestión.

La limitada atribución de naturaleza reglamentaria a la RPT a efectos procesales de considerar recurribles en casación las sentencias de instancia, ha permitido también la impugnación de determinaciones de la RPT con ocasión de los recursos dirigidos contra actos singulares de aplicación de aquella de acuerdo con el art. 26 de la Ley al art. 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que posibilita la impugnación indirecta de las disposiciones de carácter general como reconocen las sentencias del TS de 19 de julio de 2007, 7 de marzo de 2005 y 1 de marzo de 2004.

También existe una posición jurisprudencial intermedia que considera que la RPT puede tener naturaleza reglamentaria cuando su regulación o modificación se contiene en un instrumento jurídico que por su forma de exteriorización, procedimiento de elaboración y modo de publicación, e incluso por su contenido añadido, justifica que se le asigne esa naturaleza reglamentaria, como reconoce la STS de 12 de noviembre de 2008, por lo que nuestro Alto Tribunal se ha visto obligado a examinar si la RPT excede el carácter de acto de destinatario plural e indeterminado o, por el contrario, constituye una regulación abstracta y permanente propia de las normas reglamentarias,

constituyendo ejemplo de ello su sentencia de 9 de julio de 2008 y de la AN de 5 de marzo de 2009.

Por todo lo expuesto anteriormente debemos decir que los criterios del TS sobre la naturaleza de la RPT son los dos siguientes:

- Con carácter general se considera que es un acto administrativo de destinatario plural e indeterminado, asimilándolo a las normas reglamentarias, únicamente a efectos procesales.
- Excepcionalmente, cabe atribuirle naturaleza reglamentaria, bien por el procedimiento de aprobación o por su contenido cuando excede el de acto de destinatario plural.

#### **4. PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN.**

En este apartado observamos la importante diferencia de regulación que existe entre la Administración del Estado y la Local.

##### **4.1 En la Administración del Estado**

La Ley 30/1984 en lo que se refiere al procedimiento de elaboración y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, se limita a fijar a quién corresponde su aprobación, así establece el artículo 15.1.e) que corresponde a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Los Departamentos ministeriales han de elaborar las propuestas de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral, tanto del Ministerio como de los Organismos autónomos dependientes del mismo, remitiéndolas a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones.

Una vez aprobada por el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas, la asignación inicial de los complementos de destino y específico a los puestos de trabajo, la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones aprobará las correspondientes relaciones.

Las posteriores modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo se deben tramitar asimismo a propuesta de los Departamentos ministeriales y se aprobarán por la



Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones o por este último órgano colegiado, según los casos; todo ello sin perjuicio de las modificaciones que directamente puedan realizar los Departamentos Ministeriales por autorización expresa y conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas. Los acuerdos de la Comisión Interministerial de Retribuciones y de su Comisión Ejecutiva ponen fin a la vía administrativa.

Las relaciones iniciales de puestos de trabajo aprobadas por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones han de ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado. Asimismo se deben publicar periódicamente en dicho Boletín las relaciones de puestos de trabajo actualizadas. Las publicaciones se disponen conjuntamente por los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas.

La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requieren que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. El requisito de figurar detallados en las relaciones de puestos de personal laboral no es preciso cuando la contratación se realice por tiempo determinado y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.

La finalidad con que se creó la Comisión Interministerial de Retribuciones era, en opinión de la Doctora MOREU, muy loable: ser un órgano de coordinación de las tareas que incumben a aquellos Ministerios para la clasificación y valoración de los puestos de trabajo, con vistas a los preparativos anteriores a la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, sin embargo el Estatuto Básico del Empleado Público, contiene esta materia entre las que han de ser necesariamente objeto de negociación

#### **4.2 En la Administración Local**

Por lo que a la Administración Local se refiere, los trámites para la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo están perfectamente regulados y hemos de adelantar que su aprobación sigue procedimientos muy similares a los establecidos para las Ordenanzas Municipales, lo cual nos lleva directamente a reafirmar su carácter de auténticas normas municipales.

El artículo 22.1.i) de la Ley de Bases del Régimen Local establece que Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones:.... La aprobación de la plantilla de personal y de la Relación de Puestos de Trabajo, la fijación de la cuantía

de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.

El artículo Artículo 90. 2 establece también que las Corporaciones Locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las Relaciones de Puestos de Trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.

Por lo que se refiere al Régimen de organización de los municipios de gran población, establece el artículo 127 que corresponde a la Junta de Gobierno Local:.... h) Aprobar la Relación de Puestos de Trabajo, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, la oferta de empleo público, las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el número y régimen del personal eventual, la separación del servicio de los funcionarios del Ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 99 de esta Ley, el despido del personal laboral, el régimen disciplinario y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano.

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local complementa esta regulación con los siguientes preceptos:

*Artículo 126.4. Las relaciones de los puestos de trabajo, que tendrán en todo caso el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública, se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.*

*Artículo 127. Una vez aprobada la plantilla y la Relación de Puestos de Trabajo, se remitirá copia a la Administración del Estado y, en su caso, a la de la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo de treinta días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia, junto con el resumen del Presupuesto.*

Básicamente, deducimos de toda esta normativa que la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo está ligada a la de los presupuestos municipales.

En tal sentido ha de tenerse en cuenta la siguiente normativa específica: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales ya que en su artículo 168 se establece el

procedimiento de elaboración y aprobación inicial de los presupuestos de las corporaciones locales.

Fundamentalmente, el proceso de aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo coincide con los procesos de aprobación de las Ordenanzas Municipales, que así se establece en el artículo 49 de la TRLBRL:

- a) Aprobación inicial por el Pleno.
- b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.
- d) En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

En consecuencia, es evidente que la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo en las Corporaciones Locales, supone una aprobación inicial, apertura de plazo de información pública para presentación de reclamaciones y aprobación definitiva con integra publicación en el Boletín Oficial correspondiente; todo ello después de la necesaria negociación con las organizaciones sindicales en las correspondientes Mesas, tramitación ésta que contiene las mismas garantías que las previstas para normas generales de carácter municipal.

## **5. LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DE TRABAJO Y SU CONFUSIÓN CON LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO**

La Ley de Presupuestos del Estado para 1986 (Ley 46/85) en su artículo 23 introdujo cierta confusión al crear los denominados Catálogos de Puestos de Trabajo, configurados como un instrumento provisional y alternativo a las Relaciones de Puestos de Trabajo, con sus mismas funciones y presupuestos básicos (clasificar puestos de trabajo), aunque con un contenido más reducido, limitado a la plasmación de los complementos de destino y específico, es decir, relacionado principalmente con los aspectos retributivos. Se pretendía una simplificación de los complicados trámites que preceden (o más bien que deberían preceder) a la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo, como paso previo para llegar a la implantación general de las mismas.

Sin embargo su propósito es muy discutible ya que realidad añade un elemento de confusión terminológica y no elimina la complejidad inherente a toda clasificación de puestos de trabajo.

El resultado es que se incorporó al sistema español de empleo público otro instrumento de ordenación aparentemente nuevo pero con idénticos presupuestos que las Relaciones de Puestos de Trabajo y que resulta en cierto modo inútil, tal y como muy bien señala la Profesora MOREU.

La exposición de motivos de la citada Ley de Presupuestos señalaba a este respecto que mediante la misma se proseguía en el camino de implantación del sistema retributivo acuñado por la Ley de Reforma de la Función Pública, e iniciado por la Ley de Presupuestos para 1985, debiendo destacar como novedad fundamental la incorporación a la documentación presupuestaria de los Catálogos de Puestos de Trabajo en los que queda concretada la aplicación del nuevo sistema retributivo, lo que permitía ponderar la adecuada y eficaz aplicación de los recursos públicos en los medios humanos puestos al servicio de la consecución de los objetivos de gastos pretendidos.

De la simple lectura del artículo 23 se desprende que el Catálogo no es sino una versión reducida de la Relación de Puestos de Trabajo. Ahora bien, si pretendemos aprobar un Catálogo de Puestos de Trabajo con indicación de los importes de los complementos de destino y específico de los distintos puestos, necesariamente tendremos que dar cumplimiento a lo previsto en el Real Decreto 861/1986 de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local en relación con la valoración de esos puestos, así el artículo 4 establece que el complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad.

También establece que el establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la Relación de Puestos de Trabajo, determinará aquéllos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.

La descripción de los puestos de trabajo y su valoración son elementos íntimamente relacionados, y es que para valorar los puestos de trabajo debe realizarse un esfuerzo de determinación de multitud de características de los puestos (su ubicación en la estructura para conocer sus subordinados y superiores, para conocer su grado de autonomía o control en el trabajo; su horario; su dedicación, etc. etc....).

Pues bien, dicho esto, coincidimos plenamente con el carácter de instrumento inútil que la Profesora MOREU atribuye a los Catálogos de Puestos de Trabajo, toda vez que si un catálogo requiere el mismo esfuerzo valorativo de los puestos de trabajo que una relación de puestos y por tanto la fijación de un considerable número de características de los puestos de trabajo resulta absurdo despreciarlos y fijar en el instrumento de gestión únicamente los requeridos para los catálogos.

La realidad de los Catálogos ha sido la de una interesada interpretación de la normativa por la cual muchos Ayuntamientos entendían que un catálogo podía confeccionar sin necesidad de una previa valoración de puestos de trabajo, ya que ésta se reservaba únicamente para la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo. Nada más lejos de la realidad ya que la normativa antes citada obliga a valorar los puestos de trabajo para establecer su complemento específico, no para confeccionar la Relación de Puestos de Trabajo o el catálogo.

En conclusión respecto a esta figura debemos decir que no ha aportado nada al ordenamiento del empleo público Local. Por el contrario, hay que plantarse la necesidad de otros instrumentos que sí pueden contribuir a mejorar la ordenación de los recursos humanos de las Corporaciones Locales.

## **6. LA INMINENTE NECESIDAD DE NUEVOS ELEMENTOS QUE REFLEJEN LA SITUACIÓN ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL**

Hoy día resulta necesario un desarrollo legislativo de las previsiones contenidas en el artículo 74 del EBEP que señala que *«las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de Relaciones de Puestos de Trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.»*

Pues bien, como señala el doctor Ricardo Villanueva Puertollano, resulta imprescindible que, junto con las previsiones que actualmente contemplan las Relaciones de Puestos de Trabajo, se articule un instrumento complementario por medio del cual pueda englobarse a todo el personal municipal que presta sus servicios para la Corporación sin integrarse en las actuales plantillas y Relaciones de Puestos de Trabajo por no tratarse en sentido estricto de puestos permanentes de la Corporación, pero que, sin embargo, fundamentalmente como consecuencia de Convenios de Colaboración subvencionados por otras Administraciones, se integran, de una manera mayor o menor,

en la estructura de ese Ayuntamiento, sin perjuicio de que su estabilidad esté condicionada, vía artículo 52 e) del Estatuto de los Trabajadores, a la persistencia de esa subvención.

En este sentido, ha sido la propia Administración Local la que ha dado un primer paso adelante y ya se empiezan a encontrar publicaciones de documentos de acompañamiento a los presupuestos locales que, en materia de personal, se preocupan de recoger a estos empleados. Así mismo, otros Ayuntamientos, han desarrollado documentos de trabajo más o menos elaborados que acompañan a los presupuestos dentro del anexo correspondiente a su capítulo I en los que se refleja ese personal laboral vinculado a Convenios de Colaboración; además de la inclusión de otros documentos con las previsiones de contratación laboral temporal en sentido estricto (sustituciones por situaciones de incapacidad temporal, periodos vacacionales, necesidades específicas en determinados departamentos, etc). Aun así, si todos estos documentos son muy precisos se producirán ciertas dificultades a la hora de seleccionar personal fuera de lo que se hubiera previsto y esto traerá como consecuencia grandes dificultades en la contratación laboral temporal y en general en el acceso al empleo público local.

Hoy día, un gran número de ayuntamientos carecen de auténticas Relaciones de Puestos de Trabajo, y por ello es necesario tanto el desarrollo autonómico del Estatuto Básico del Empleado Público, así como el apoyo de las Diputaciones Provinciales, para crear modelos adaptables a cada Ayuntamiento en función de sus concretas características. Todo ello sin perjuicio de contar con la colaboración de empresas externas para la valoración de los puestos de trabajo y la evaluación del desempeño si se estima más conveniente por su especial dificultad técnica y sensibilidad de los resultados; siempre sin olvidar la necesidad de definir nuevos documentos complementarios que permitan reflejar la verdadera situación del personal que en cada momento presta sus servicios efectivos en cada Corporación Local, así como la de huir de la figura de los catálogos de puesto como modo de eludir la obligación de llevar a cabo la previa valoración de puestos de trabajo.

Y es que es ahora, como ya hemos dicho anteriormente, cuando se abre la oportunidad de que el legislador autonómico, aborde esta asignatura pendiente con una legislación más precisa en esta materia para sus Ayuntamientos y Diputaciones.

Sin estos instrumentos, se producen importantes deformaciones en la gestión de los recursos humanos locales, lo cual ha permitido que se creen situaciones irregulares de personal laboral temporal, dando lugar a la figura del personal indefinido no fijo de

plantilla, cuya asimilación a un “interino” resulta insostenible si no existe una Plantilla y una Relación de Puestos de Trabajo que contemplen dicha plaza y el puesto que este “interino” está desempeñando.

Y en este caso existe una clara vulneración del apartado 1-f) del artículo 15 de la Ley 30/1984 que señala que “*La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.*” Así la primera parte del artículo es evidentemente incumplida cuando se seleccionan funcionarios de carrera y personal laboral fijo sin existir estos instrumentos de gestión y la segunda parte, que es la que habilita la contratación laboral temporal al margen de las relaciones de puestos y plantilla debería completarse con alguna norma que obligase a la Administración a tomar una decisión cuando un trabajador de la misma obtenga la declaración judicial de indefinido no fijo de plantilla, en torno a la incorporación de la correspondiente plaza y puesto en la plantilla y Relación de Puestos de Trabajo, para posteriormente, incluirla en la siguiente Oferta de Empleo Público y proceder a su cobertura, salvo que proceda su amortización.

En conclusión debemos decir que al no existir una regulación más concreta sobre este tema es lo que en la práctica provoca los problemas señalados anteriormente y por eso fallan, los controles a los que la Administración Local está sometida tanto a nivel estatal como autonómico.

## 7. BIBLIOGRAFIA

CASTELLVI NARBÓN, David Carlos, *Manual gestión administrativa de recursos humanos en las administraciones públicas*. Formación para el empleo, 2011.

KONINCKX FRASQUET, Amparo y CATALÁ MARTÍ, José Vicente, “Naturaleza jurídica de la relación de puestos de trabajo y procedimiento para su aprobación o modificación. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”

*Manual gestión administrativa de recursos humanos en las administraciones públicas*; CB Editores, Interconsulting Bureau, 2012.

MARTIN FUNES, Bernardino “Dirección y gestión de los recursos humanos el marco jurídico regulador y las relaciones laborales en la Administración Local  
“

MOREU CARBONELL, Elisa “Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las administraciones públicas”

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Andrés, *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, 2001.

SERRANO SEGURA, José *La modernización en la gestión de los recursos humanos en los ayuntamientos: especial referencia al personal laboral*

VILLANUEVA PUERTOLLANO, Ricardo, *El Empleo Público Local: Una visión global. Análisis práctico de las relaciones funcionariales y laborales*, 2012.

VILLORIA MENDIETA, Manuel y PINO MATUTE, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, 2011.



## INSCRIPCIONES DE OBRA NUEVA

Francisca GALLEGO FONTA

*Arquitecta Municipal*  
*Ayuntamiento de Baeza (Jaén)*

### SUMARIO:

1. Artículo 20 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008.
2. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y desarrollada en parte (Títulos VI y VII de la LOUA) por el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDUA), aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo.
  - 2.1. Requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación.
  - 2.2. Declaración en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.
3. Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

### 1. ARTÍCULO 20 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO, APROBADO POR EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008.

El artículo 24 "Declaración de obra nueva" del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, otorga una nueva redacción al **artículo 20** del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que queda redactado del modo siguiente:

*1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.*

*Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:*

*a. el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y*

*b. el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente.*

*2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los registradores exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.*

*3. En aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se producirá mediante un asiento de inscripción, cuya extensión quedará sujeta a lo previsto en el apartado primero en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas.*

*4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se registrará por el siguiente procedimiento:*

*a. Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.*

*b. El asiento de inscripción dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable. A tales efectos, será preciso aportar el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido.*

*c. Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación.*

## **2. LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA (LOUA) DESARROLLADA EN PARTE (TÍTULOS VI Y VII DE LA LOUA) POR EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA (RDU), APROBADO POR DECRETO 60/2010, DE 16 DE MARZO.**

En cuanto a la legislación de ordenación territorial y urbanística, encarnada en Andalucía en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y desarrollada en parte (Títulos VI y VII de la LOUA) por el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDU), aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo, cabe destacar los artículos 27 y 53.

### **2.1. Requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación.**

**Artículo 27.** Requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación.

*1. Sin perjuicio de los demás requisitos que resulten de la legislación reguladora de la edificación, el otorgamiento de escritura pública y la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración como obra nueva terminada de toda construcción o edificación e instalación exigirá en **todo caso**:*

*a) La aportación de la preceptiva licencia de ocupación o utilización.*

*b) La finalización de las obras conforme al proyecto técnico objeto de la preceptiva licencia, acreditada mediante la aportación del correspondiente certificado final de obra expedido por la dirección facultativa de la misma y visado por el Colegio profesional correspondiente, o en el caso de obras promovidas por las Administraciones Públicas, mediante la aportación del acta de recepción de las obras.*

*2. Para la autorización e inscripción de escrituras de declaración de obra nueva en construcción, se aportarán la preceptiva licencia urbanística para la ejecución de las obras y el certificado técnico expedido por la dirección facultativa de las mismas y visado por el Colegio profesional correspondiente, acreditativo de que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se obtuvo la licencia. La terminación de la obra se deberá hacer constar mediante acta notarial que incorporará la preceptiva licencia de ocupación o utilización y la certificación, o en su caso el acta, a que se refiere el apartado 1.b) de este artículo.*

*3. Para la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración de obra nueva terminada, previamente deberá haberse depositado una copia del Libro del Edificio en la oficina del Registro de la Propiedad competente. El cumplimiento de esta obligación deberá hacerse constar de acuerdo con lo establecido en la legislación hipotecaria y de ordenación de la edificación.*

No olvidemos que este artículo se enmarca dentro del Capítulo III: " LAS MEDIDAS DE GARANTÍA Y PUBLICIDAD DE LA OBSERVANCIA DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA", del Título I del RDU

## **2.2. Declaración de situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.**

**Artículo 53.** Declaración en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

*1. Los actos de uso del suelo, y en particular las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo citado en el artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, quedarán en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.*

2. *En idéntica situación podrán quedar, en la medida que contravengan la legalidad urbanística, las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada, de conformidad con lo establecido en este Reglamento, siempre que la indemnización por equivalencia que se hubiere fijado haya sido íntegramente satisfecha.*

3. *Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de lo que se acordare en el correspondiente instrumento de planeamiento general respecto del desarrollo, ordenación y destino de las obras, instalaciones, construcciones o edificaciones afectadas por la declaración de asimilado a la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.*

4. *El reconocimiento particularizado de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación respecto de instalaciones, construcciones o edificaciones terminadas se acordará por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, previo informe jurídico y técnico de los servicios administrativos correspondientes.*

*La resolución que ponga fin a este procedimiento deberá identificar suficientemente la instalación, construcción o edificación afectada, indicando el número de finca registral si estuviera inscrita en el Registro de la Propiedad, y su localización geográfica mediante referencia catastral o, en su defecto, mediante cartografía oficial georreferenciada; igualmente habrá de acreditar la fecha de terminación de la instalación, construcción o edificación, así como su aptitud para el uso al que se destina. La documentación técnica que se acompañe a la solicitud de reconocimiento deberá estar visada por el Colegio Profesional correspondiente cuando así lo exija la normativa estatal.*

*Una vez otorgado el reconocimiento, podrán autorizarse las obras de reparación y conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble.*

5. *Conforme a la legislación notarial y registral en la materia, la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación será necesaria, en todo caso, para la inscripción de la edificación en el Registro de la Propiedad, en la que se deberá indicar expresamente el régimen jurídico aplicable a este tipo de edificaciones, reflejando las condiciones a las que se sujetan la misma.*

*6. Con la finalidad de reducir el impacto negativo de las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones, la Administración actuante podrá, previo informe de los servicios técnicos administrativos competentes, ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para garantizar la seguridad, salubridad y el ornato, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno.*

Redacción dada por la Disposición Final Primera 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.

Según el artículo 27 del RDUA será necesario "en todo caso" la aportación de la preceptiva licencia de ocupación o utilización para el otorgamiento en escritura pública y la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración como obra nueva terminada de toda construcción o edificación e instalación.

En un principio este artículo no hace excepciones en la necesidad de aportar la preceptiva licencia de ocupación o utilización para practicar las inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, ni siquiera para las de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición.

Es cierto que las licencias de ocupación o utilización tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación y, 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, (artículo 7.d. del RDUA). Por lo anteriormente expuesto, no procede otorgar este tipo de licencias a edificaciones cuyo uso no esté conforme con la ordenación urbanística.

Por esta razón, la Reglamentación andaluza articula en suelo no urbanizable las declaraciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación para aquellos actos de uso del suelo, y en particular las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo dispuesto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

El citado artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación será necesaria, en todo caso, para la inscripción de las edificaciones en el Registro de la Propiedad, añadiendo, además, que estas inscripciones deberán indicar expresamente el régimen jurídico aplicable a este tipo de edificaciones, reflejando las condiciones a las que se sujetan la misma.

Tras todo lo expuesto, queda meridianamente claro que en Andalucía es necesario, en todo caso, un acto administrativo previo a la inscripción en el Registro de la Propiedad de una obra, instalación, construcción y/o edificación, ya sea licencia de utilización, de ocupación o resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

### **3. RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO.**

No obstante, la Dirección General de los Registros y del Notariado ha publicado una serie de resoluciones en el Boletín Oficial del Estado en las que animan a los registradores de la propiedad a constatar registralmente la terminación de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, sin acto administrativo alguno:

1) Resolución de 17 de enero de 2012, de la Dirección *General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto por un notario de Granada contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Granada n.º. 3, por la que se suspende la inscripción de una ampliación de obra nueva correspondiente a edificación antigua y constitución en régimen de propiedad horizontal*, publicada en el Boletín Oficial del estado de fecha 9 de febrero de 2012:

La DGRN resuelve la innecesidad de tener que comunicar dos veces a la administración local la inscripción del acto -la primera para que deje constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable, y la segunda la dación de cuentas al Ayuntamiento respectivo de la inscripción realizada (ambas descritas de forma sistemática en el modificado artículo 20 del texto refundido

de la Ley de Suelo)-, cuando la primera puede no resultar necesaria por ser la edificación antigua ajustada a la ordenación urbanística, pero, que en caso no estar ajustada, en la segunda notificación la administración local puede manifestarse.

Olvida, que el artículo 27 del RDUa establece como requisito para la formalización e inscripción de los actos de edificación la aportación, en todo caso, de la preceptiva licencia de ocupación o utilización, de tal forma, que si el notario la hubiese pedido no le cabría la duda de si está o no fuera de ordenación.

2) *Resolución de 5 de marzo de 2012, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por la registradora de la propiedad de Chipiona, por la que suspende la práctica de asientos solicitados por la presentación de una escritura de disolución y liquidación de herencia con declaración de obra nueva terminada*, publicada en el Boletín Oficial del estado de fecha 7 de mayo de 2012:

Se escuda en la misma innecesidad descrita en la Resolución de 17 de enero de 2012, con el añadido de la interpretación a hacer del artículo 53.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que concluye que ambos actos pueden ser notificados a la vez de la siguiente forma:

*1. Limitado el objeto del recurso a la segunda de las cuestiones planteadas por la registradora en su nota de defectos, esta Dirección General ha tenido ocasión de pronunciarse muy recientemente sobre esta cuestión (Resolución de 17 de enero de 2012 en relación además a un supuesto situado en la misma Comunidad Autónoma de Andalucía). La única particularidad es que no se produce un problema temporal por ser indiscutida la aplicación del artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en su redacción dada por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio.*

*La cuestión queda limitada por tanto a si es necesario para proceder a la inscripción de la obra nueva de edificación antigua la previa aportación del acto administrativo o certificado municipal en que se declare la situación de fuera de ordenación, la asimilación a tal situación de fuera de ordenación o la conformidad de la ampliación de obra con la ordenación urbanística y el planeamiento en vigor; o si por el contrario, como afirma el notario recurrente, basta con notificar a la Administración Local la inscripción de la declaración de obra nueva de edificación antigua, quien deberá declarar mediante acto administrativo la concreta situación urbanística en que se encuentra la edificación o construcción y hacerlo constar en el Registro de la Propiedad posteriormente a la inscripción ya practicada.*



2. Ha de precisarse, en primer lugar, la competencia de las normas estatales en materia de los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de las declaraciones de obras nuevas y de obras antiguas, sin perjuicio de la remisión a autorizaciones o licencias que establezca la normativa autonómica o a la prescripción, o no, de la infracción urbanística según la normativa autonómica, ya que, si bien, con carácter general, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, anuló buena parte del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, fundándose en que se habían invadido las competencias que, en materia de urbanismo, se hallan transferidas a las Comunidades Autónomas, esta misma Sentencia dejaba a salvo aquellos preceptos que, por regular materias que son competencia exclusiva del Estado, eran perfectamente conformes con la Constitución Española. Así ocurrió con aquellas normas que se referían al Registro de la Propiedad (cfr. artículo 149.1.8.ª de la Constitución Española), de lo que se sigue que corresponde a las Comunidades Autónomas (en este caso, a la de Andalucía) determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que éstas pueden imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia o sin respetar los límites por éstas impuestos. Sin embargo, corresponde al Estado fijar en qué casos debe acreditarse el otorgamiento de la oportuna licencia (o los requisitos para poder acceder al Registro de la Propiedad las declaraciones de obras referentes a edificaciones consolidadas por su antigüedad), para que el acto en cuestión tenga acceso al Registro, siempre que la legislación autonómica aplicable exija la licencia para poder realizar legalmente el mismo, o la necesidad de determinación por parte de la legislación autonómica del plazo de prescripción de la posible infracción urbanística o, en su caso, su imprescriptibilidad (cfr. Resoluciones de 22 de abril de 2005 y 4 de mayo de 2011).

3. Establecido esto, hay que decidir si, conforme al artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, es imprescindible, en cuanto requisito «sine qua non» para poder practicar la inscripción de la declaración de obra nueva de edificación antigua, la previa manifestación formal realizada por el Ayuntamiento y relativa a que se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido, –que prescribe la letra b) del apartado 4 del artículo 20 del Texto Refundido 2/2008, de 20 de junio–; o si, por el contrario, la inscripción de la obra antigua puede practicarse con la sola justificación de la prescripción de la acción que imposibilite su derribo y la no constancia en el Registro de expedientes de disciplina urbanística, notificando la inscripción realizada al Ayuntamiento para que éste proceda, a

*continuación y en su caso, a promover la constancia registral de la posible situación de fuera de ordenación y de su contenido.*

*La búsqueda del criterio a aplicar debe comenzar por el contenido de la Exposición de motivos del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, en la parte referida a la materia de que se trata, donde se señala que «se permite el acceso al Registro de la Propiedad de los edificios fuera de ordenación, esto es, aquéllos respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes. De esta manera, se consigue la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer su carácter de fuera de ordenación y las limitaciones que ello implica».*

*El artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, según redacción dada por el Real Decreto-Ley 8/2011, admite, con norma de rango de Ley y de ámbito estatal, la posibilidad de inscribir construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que implique su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, regulando para ello un procedimiento especial, siendo esta la finalidad de la norma a la que deberá atenderse en su interpretación. Ahora bien, la nueva regulación establecida no es muy distinta a la anterior, sino que reproduce de forma casi literal la práctica totalidad del contenido de los artículos 52 y 54 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, e introduce dentro del mismo un contenido nuevo, el previsto en la letra b) del artículo, cuyo encaje con la regulación preexistente es la que plantea el principal problema interpretativo. Así, la nueva redacción dada al artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo por el artículo 24 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, establece en sus apartados a), b) y c) los trámites que han de cumplirse en la inscripción de estas obras nuevas. En su apartado a) se establecen los requisitos previos a la inscripción, señalándose que en las escrituras de declaración de obra nueva se acompañará certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título, y, a tales efectos, el registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general. Al admitirse que pueda tomarse como referencia la certificación*

*expedida por técnico competente, acta notarial o certificación catastral, se mantiene el procedimiento de acceso al Registro de la Propiedad de esta categoría de escrituras de obra nueva, sin necesidad de un previo acto fiscalizador realizado por el Ayuntamiento, el cual tendrá conocimiento de la inscripción una vez realizada para, con ello, poder adoptar las medidas de restablecimiento de la legalidad y publicidad de las mismas que considere oportuno. Introduce, no obstante, la exigencia impuesta al registrador de comprobar que la edificación no se halla situada sobre suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público o general. El apartado c) establece un requisito posterior a la inscripción al decir que los registradores de la propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación; y, el apartado b) exige un requisito que impone determinar si es previo a la inscripción, o si, por el contrario puede ser cumplido con posterioridad a la práctica de la inscripción, cuando dice que el asiento de inscripción dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable, y que a tales efectos, será preciso aportar el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido.*

*Como se ha expresado el apartado b) del artículo 20.4 añade un nuevo requisito que es la «constancia de la situación de fuera de ordenación» en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación. Parece con ello el legislador partir de la consideración de que la totalidad de las edificaciones cuya obra se declara sobre la base de su antigüedad se hallan total o parcialmente fuera de ordenación. Pero lo cierto es que no todas las declaraciones de obras antiguas se corresponden con edificaciones en situación de fuera de ordenación, pues no cabe duda, y de hecho ocurre con frecuencia, que sobre la base de su consolidación por antigüedad se declaran obras de edificaciones que están dentro de ordenación y en cuya inscripción, por tanto, no puede hacerse constar, no obstante el mandato legal, situación alguna de fuera de ordenación.*

*4. Debe tenerse en cuenta que la norma contenida en el artículo 137 del Texto Refundido de 1992, relativa a las construcciones fuera de ordenación, fue declarada nula por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, por lo que la regulación de las edificaciones fuera de ordenación ha quedado reservada al ámbito competencial autonómico, siendo diversa la regulación autonómica sobre esta cuestión. El nuevo artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, admite ya*

*de manera expresa –y resuelve de esta manera las dudas que con anterioridad podían haberse suscitado–, la inscripción en el Registro de aquellas escrituras de obra nuevas respecto de las cuales ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción, en las que se manifieste, en la correspondiente certificación del Ayuntamiento, que se encuentran fuera de ordenación. Y contiene una norma imperativa en el sentido de que esta constancia registral de la situación de fuera de ordenación, debe realizarse en virtud del acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido.*

*5. Las obras sin licencia que, por transcurso del plazo de prescripción, no puedan ser objeto de demolición, pueden encontrarse en tres diferentes situaciones: a) aquellas que siendo lícitas, por no contravenir inicial ni posteriormente la ordenación urbanística, no están fuera de ordenación, pueden acceder al Registro de esta forma indirecta, sin que se exprese que están fuera de ordenación; b) otras que, si bien fueron inicialmente ilícitas, no son demolidas, una vez transcurrido el plazo de ejercicio de la acción de disciplina, sin quedar incluidas de manera expresa en la categoría de obras fuera de ordenación (porque la Ley autonómica no las declara en tal estado), y quedan genéricamente sujetas, según la Jurisprudencia existente, a un régimen análogo al de fuera de ordenación; y c) las que, siendo igualmente ilícitas, son incluidas por la ley en alguna categoría expresa de «fuera de ordenación».*

*6. De las dos posibles interpretaciones de este apartado b) del número 4 del artículo 20 de la Ley de Suelo, parece más acertado entender que la aportación del acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido, no es un requisito previo a la inscripción, sino que puede ser cumplido, en su caso, con posterioridad. Como ha quedado expresado anteriormente, no todos los requisitos establecidos en los apartados a), b) y c) del número 4 del artículo 20 de la Ley de Suelo son previos a la inscripción. Sí lo es el expresado en el apartado a); y posterior a la inscripción es el expresado en el apartado c). El apartado b) puede ser cumplido con carácter previo, si por ejemplo, se aporta junto con la certificación del Ayuntamiento en la que conste la terminación de la obra en fecha determinada, el acto administrativo en el que se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido; y posterior puede ser en el caso de que la terminación de la obra en fecha determinada se justifique por acta notarial, certificado de técnico competente o certificación catastral. Y, por el contrario, no procederá hacer constar la situación de fuera de ordenación, si la construcción, como se ha expresado, no se encuentra fuera de ella, por ser conforme con el planeamiento.*

A esta conclusión se llega de las siguientes consideraciones: 1) Porque puede ocurrir que la construcción no se encuentre fuera de ordenación; 2) Porque resulta contradictorio admitir que la fecha de terminación de la construcción pueda acreditarse no sólo por certificación del Ayuntamiento, sino también por certificación de técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral, e inmediatamente después exigir que se aporte con carácter previo el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación; 3) Que la publicidad registral, en garantía de los terceros, se satisface de forma suficiente con la expresión, en el cuerpo de la inscripción y en la nota de despacho (cfr. artículo 20.4.c del Texto Refundido de la Ley de Suelo), de la forma en que se ha practicado la inscripción y de haberse remitido la correspondiente notificación al Ayuntamiento; 4) Existiendo una manifestación formal del Ayuntamiento en relación con la adecuación o no de la obra al planeamiento urbanístico resultaría superfluo imponer al registrador que exija justificación de su antigüedad y que compruebe que el suelo no es demanial ni afectado por servidumbres de uso público; 5) Existiendo una manifestación formal previa del Ayuntamiento en relación con la adecuación o no de la obra al planeamiento urbanístico resultaría igualmente superflua e inútil la notificación de la inscripción realizada al Ayuntamiento, pues éste no sólo tiene ya conocimiento de la obra declarada, sino que ha dictado un acto administrativo expreso cuyo contenido se ha hecho constar en el Registro, y, 6) Que con ello se posibilita la manifestación contenida en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de permitir el acceso al Registro de la Propiedad de los edificios fuera de ordenación, esto es, aquéllos respecto de los cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes. Se logra así la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer su carácter de fuera de ordenación y las limitaciones que ello implica, para lo cual será preciso que se aporte el correspondiente acto administrativo en el que se delimite su contenido.

7. Por otra parte si la Ley hubiera querido sujetar a previa fiscalización municipal la inscripción de obras nuevas cuya consolidación por antigüedad sea alegada, lo razonable es que hubiera previsto la posibilidad de la inscripción sobre la base de la presentación de la escritura de declaración de obra nueva, de la justificación de su descripción adecuada a la realidad, y únicamente de la aportación de certificación municipal de la que resultara su situación adecuada al planeamiento o de fuera de ordenación, con expresión en este último caso de las limitaciones por razón de tal situación aplicables. Por el contrario, el legislador, como de forma reiterada se ha

*dicho, sigue exigiendo al registrador no sólo que califique la antigüedad suficiente para considerar posible la prescripción de las acciones que pudieran provocar la demolición, sino, además, que compruebe que la edificación no se encuentra sobre suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público, exigencias que sólo tienen sentido si se pretende mantener el sistema que posibilita la inscripción sin necesidad de previa intervención municipal.*

*8. Lo expuesto lleva a este Centro Directivo a considerar más ajustada a la letra y contenido del artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, la interpretación apuntada, en la que se considera que el legislador ha querido, por un lado, mantener la posibilidad de resolver la discordancia entre la realidad física extrarregistral y el contenido del Registro sobre la base de la justificación ante el registrador de circunstancias de hecho (descripción y antigüedad de la obra e inexistencia de rastro registral de expedientes de disciplina urbanística) y sin necesidad de previa manifestación formal el Ayuntamiento y, por otro, reforzar la constancia y publicidad registral en la inscripción de obra nueva, tanto del hecho de que el Ayuntamiento ha sido notificado de la existencia de la obra a los efectos que procedan, como de la posible situación de fuera de ordenación en caso de que sea declarada; con el fin de permitir el acceso al Registro de la Propiedad de este tipo de construcciones, y lograr la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer el carácter de fuera de ordenación de aquéllas y las limitaciones que ello implica, como se manifiesta en la Exposición de Motivos anteriormente citada.*

*9. En cuanto al nuevo apartado 5 del artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo, según la redacción dada a dicho precepto por la disposición final primera del Decreto de la Junta de Andalucía 2/2012, de 10 de enero (vid. Apartado segundo número 2), no constituye obstáculo para la resolución del caso ahora planteado no solo teniendo en cuenta la interpretación anteriormente expuesta del artículo 20.4 del Texto refundido de la Ley de Suelo estatal sino también que, en el caso ahora planteado, la escritura pública fue autorizada y presentada en el registro antes de la entrada en vigor de dicho Decreto 2/2012, de 10 de enero, por lo que no resulta aplicable el nuevo precepto al supuesto de hecho objeto de la presente resolución. Pero es que, por otra parte, la aplicación e interpretación de dicha norma reglamentaria, a efectos de la práctica de los asuntos, procede siempre hacerla, cuando como es el caso las cuestiones planteadas afectan a la materia notarial y registral, partiendo de la interpretación conjunta y coherente de los susodicha norma con los restantes preceptos del ordenamiento jurídico que se ocupan de mentados asuntos, incluidos, claro está, los*

*preceptos del Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal, a la vista, como antes hemos visto, de la titularidad estatal de la competencia de regulación en estas materias (vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo y artículo 149.1.8º de la Constitución). Cosa que, por cierto, no solo no discute sino que explícitamente refrenda el propio texto del apartado 5 del artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, primero, al amparar su regulación en el hecho de que se afirme «conforme a la legislación notarial y registral» (que no puede ser otra, precisamente, que la que resulta del artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley estatal de Suelo) y, segundo, de que se limite a las «edificaciones de este tipo», es decir, las que se asimilan a las que están fuera de ordenación, lo que exige o requiere evidentemente que se trate exclusivamente de éstas y no de todas en general (tal como ya se dijo anteriormente al analizar los distintos supuestos a la hora de interpretar el párrafo b) del artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo). No habría que olvidar, por lo demás, que la inscripción de las resoluciones sobre edificaciones fuera de ordenación o asimiladas a ella cabe realizarla con carácter previo si hay constancia de las mismas, o incluso después de realizada la notificación por el registrador al Ayuntamiento conforme al párrafo c) del citado artículo 20.4, según hemos visto anteriormente.*

*Por último, es también importante observar que la nueva redacción del apartado 5 del artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, se hace en una norma como el Decreto 2/2012, de 10 de enero, que regula «el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía», por lo que el precepto reglamentario ha de relacionarse precisamente con los supuestos de edificaciones en suelo no urbanizable. Es en ese ámbito específico del suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía y no otro ni en términos generales, en el que debería procederse a la constatación registral de la situación de fuera de ordenación siempre que el registrador tuviera conocimiento de ella por los documentos presentados o la situación de la finca según los datos gráficos de que dispusiese.*

*10. En conclusión, no ofrece duda que la constatación registral de la situación de fuera de ordenación en que pueda encontrarse la obra inscrita en las edificaciones realizadas en suelo no urbanizable –a la vista de lo dispuesto en el citado artículo 53.5 del Reglamento de disciplina urbanística de Andalucía– constituye una medida razonable, teniendo en cuenta, además, que, en la tramitación del procedimiento registral, el registrador ha de adoptar las medidas que se estimen «oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo, en su*

*caso, lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos» (vid. artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). De modo que –por aplicación analógica de las normas contenidas en los artículos 71, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, antes referida, y 43 y 44 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario– los registradores deberán, en estos supuestos, reclamar del presentante, los interesados y las autoridades urbanísticas competentes la aportación, en su caso – es decir, tratándose de suelo no urbanizable– de la correspondiente resolución sobre la declaración de la obra en situación de fuera de ordenación o asimilada a la misma, quedando, entre tanto, en suspenso el término establecido por la Ley para la práctica de la inscripción; con indicación de que, si no aportaren la resolución en el plazo de diez días, se procederá a extenderla, haciendo constar en el asiento la notificación o notificaciones realizadas y la falta de aportación de la resolución dentro del plazo concedido; todo ello sin perjuicio de que se proceda a practicar además la notificación establecida en el párrafo c) del artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, conforme a la interpretación de dicho precepto, anteriormente hecha, con carácter general.*

Pues bien, previendo la Dirección general de Registros y Notariado que la obtención de la declaración de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación va a suponer un obstáculo que va a impedir, dificultar o retrasar el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, o peor aún, que la tramitación de la administración local para la obtención de la resolución correspondiente se trata de una ANORMALIDAD que hay que eliminar, decide reclamar del presentante, los interesados y **las autoridades urbanísticas competentes** la aportación de la citada resolución en un plazo de DIEZ DIAS, en base a una legislación distinta a la que resulta de aplicación.

La DGRN se basa en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, -cuando en ningún caso se está refiriendo a documentación acreditativa de la referencia catastral- y en el apartado 1 del artículo 71 "Subsanación y mejora de la solicitud" de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para exigirle a la **Administración Local** que en el plazo de 10 días aporte la resolución:

*"Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al*



*interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42."*

Pues bien, la autoridad urbanística competente (Ayuntamiento) no ha solicitado nada al Registro de la Propiedad como para que la DGRN le conceda 10 días para remitir una resolución cuyo plazo para resolver y notificar es de seis meses de conformidad con el apartado 2 del artículo 12 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.

*"El plazo máximo para resolver y notificar será de **seis meses**. El plazo comenzará a contar desde la fecha en la que la solicitud tenga entrada en el registro del Ayuntamiento competente para resolver, o desde el acuerdo por el que se inicia el procedimiento de oficio. Este plazo se suspenderá por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y la acreditación por la persona interesada de la ejecución de las obras contempladas en el artículo 11, apartados 5 y 6."*

Pero, además, la falta de aportación de la resolución en el plazo concedido, no da por desistida la petición del interesado, sino que se procede a la práctica de la inscripción.

Todo esto conlleva a la inscripción de las edificaciones, construcciones, obras e instalaciones sin los requisitos establecidos en el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (sin el cumplimiento del artículo 27 y del artículo 53), ya que son, según la Dirección General de los Registros y del Notariado, obstáculos que van a impedir, dificultar o retrasar el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos.

Pero, ¿por qué estos trámites son considerados por la DGRN como un obstáculo? Pues bien, el apartado 3 del artículo 9 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, establece:

*"El Ayuntamiento establecerá, en su caso, las tasas que correspondan conforme a la legislación reguladora de las Haciendas Locales, de forma que la tramitación para la concesión del reconocimiento no suponga una carga económica a la Hacienda Local."*

Es fácil percibir la carga económica a la que se enfrenta el Ayuntamiento en cuanto se analiza el articulado que regula la instrucción del procedimiento (artículo 11):

*1. Una vez que esté completa la documentación, el Ayuntamiento, justificadamente y en razón a las circunstancias que concurran, solicitará los informes que resulten procedentes a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados.*

*2. A la vista de la documentación aportada y de los informes sectoriales que en su caso se hubieran emitido, los servicios técnico y jurídico municipales se pronunciarán sobre el cumplimiento de los presupuestos previstos en el artículo 8, apartados 1 y 2.*

*3. En todo caso, los servicios técnicos municipales comprobarán la idoneidad de la documentación aportada en relación con los siguientes aspectos:*

- La acreditación de la fecha de terminación de la edificación.*
- El cumplimiento de las normas mínimas de habitabilidad y salubridad a las que se hace referencia en el artículo 5.*
- La adecuación de los servicios básicos de la edificación a las especificaciones señaladas en el artículo 8, apartados 4 y 5.*

*4. Los servicios jurídicos municipales comprobarán que no se encuentra en curso procedimiento de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido respecto de la edificación objeto de reconocimiento, y que no es legalmente posible medida alguna de restablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física alterada.*

*5. El Ayuntamiento, a la vista de la documentación señalada en apartado 1.d) del artículo anterior, y de los informes emitidos, requerirá la realización de las obras e instalaciones indispensables que posibiliten, en su caso, la posterior contratación de los servicios básicos, estableciendo un plazo máximo tanto para la presentación del proyecto técnico como para la ejecución de las citadas obras. En el caso de soluciones coordinadas para la prestación de servicios a que se hace referencia en el artículo 10.3, se exigirá además un acta de compromisos ante el Ayuntamiento o formalizada en documento público, suscrita por los titulares de las edificaciones que cumplan los requisitos para el reconocimiento.*

*6. El Ayuntamiento podrá dictar, además, orden de ejecución para aquellas obras de reparación que por razones de interés general resulten indispensables para*

*garantizar la seguridad, salubridad y ornato, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno.*

*7. Las personas interesadas deberán acreditar, en el plazo previsto en el requerimiento o en la orden de ejecución a que se hace referencia en los apartados anteriores, la realización de las obras exigidas mediante certificado descriptivo y gráfico suscrito por personal técnico competente. Los servicios técnicos municipales, tras la correcta ejecución de las obras, emitirán el correspondiente informe con carácter previo a la resolución.*

La carga de la instrucción del procedimiento podría ser asimilable a la de la concesión de una licencia urbanística de obras, junto con la de ocupación o utilización de una edificación, construcción, instalación u obra de similares características, es decir, que las tasas municipales ascenderían aproximadamente a la misma cantidad.

Una carga, que lo más seguro que el interesado en la inscripción no esté dispuesto a soportar y que sólo con dejar pasar diez días ya está inscrita la edificación, construcción, obra o instalación en el Registro de la propiedad.

