

# Revista digital CEMCI

Número 25: enero a marzo de 2015

ISSN 1989-2470





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

## **SUMARIO:**

### **1.- Editorial**

### **2.- Tribuna**

- A vueltas con el recargo de hasta un 50 por cien en el IBI de las viviendas desocupadas. Manuel Alías Cantón.
- La gestión de la vivienda en situación de emergencia habitacional (Segunda parte). Nahum Álvarez Borja.
- Nueva regulación medioambiental de planes y proyectos (Aproximación a la nueva Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental). Alberto Pensado Seijas.

### **3.- Es noticia**

- La Comisión Europea publica la ‘Estrategia para un Mercado Único Digital para Europa’.
- Bruselas eleva al 2,8% su previsión de crecimiento para España en 2015.
- El Gobierno aprueba el Programa de Estabilidad 2015-2018 y el Plan Nacional de Reformas.
- El Portal de la Transparencia arranca con información sobre los contratos y subvenciones otorgadas por la Junta de Andalucía.
- Cómo se reparten las plazas de la oferta de empleo público 2015.
- Renta 2014: cómo, cuándo y dónde presentar la declaración del IRPF.

### **4.- Trabajos de evaluación**

- Acceso y protección registral de los bienes de dominio público. Charo Guarch Prieto.
- Las edificaciones en situación de fuera de ordenación y asimiladas a dicho régimen jurídico. Enrique Ladera Rodríguez.
- La Comunicación Como Instrumento Gerencial. Jorge Velázquez Capel.

### **5.- Actualidad jurídica**

- Normativa andaluza.
- Normativa estatal.
- Jurisprudencia.

### **6.- Convocatorias.**

### **7.- Ahora en el CEMCI**

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

- Plan de mejora e innovación 2012-2015. Impulso a la administración electrónica. Equipo de Modernización del Ayuntamiento de Alzira (Valencia).

### **9.- Novedades Bibliográficas.**

### **10.- Ocio/Cultura:** Granada (1): Emplazamiento y contexto urbano.

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



## EDITORIAL

En este año 2015 concluye el Proyecto de Dinamización e Impulso del CEMCI, aprobado por el Consejo Rector del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), dependiente de la Diputación Provincial de Granada, en noviembre de 2011. Un proyecto para el periodo 2012-2015 que se ha venido desarrollando –permítasenos mostrarnos orgullosos de ello– con encomiable afán de superación, siempre en la búsqueda de mayores estándares de calidad y eficiencia y desde el incuestionable deber que nos imponen los objetivos por los que este Centro fue creado hace ya cuatro décadas.

A lo largo de esas décadas, principalmente en los últimos años, los cambios operados en su seno han sido muy significativos. Sus diferentes campos de actuación han desplegado toda una amplia gama de fructíferas actividades. Todas ellas presididas por lo que ya son sus señas de identidad: calidad, excelencia e innovación.

Ya hace años, en 2008, una de las novedades introducidas consistió en la creación de un instrumento más de comunicación: la Revista CEMCI. Esta Revista, junto con otros servicios ya existentes desde hace tiempo en el CEMCI, ha sido en los últimos años objeto de modernización, ampliación y mejora en beneficio de quien nos lee.

La Revista Digital CEMCI, que publicamos con periodicidad trimestral, y que ya se encuentra a vuestra entera disposición, en su vigesimoquinta edición, con los mismos deseos que impulsaron las anteriores: los de servir de canal útil para vuestro quehacer diario y como contenedor de ideas y pensamientos avanzados que vislumbren y entrevean el futuro, en especial en el ámbito local, nuestra principal razón de ser. Muchas gracias desde el Centro por las muestras de apoyo y confianza recibidas, desde todas las partes de España, que siguen nuestras actividades en general y en concreto las de esta Revista.

Del contenido de esta edición de la Revista, destaca nuestra TRIBUNA, en la que presentamos textos elaborados expresamente para ésta publicación. Suelen ser tres textos, facilitados con este fin gracias al esfuerzo y deferencia de sus autores. El CEMCI lo agradece, como también lo esperamos para ellos de sus lectores y estudiosos. Responden en esta ocasión a los siguientes títulos: “A vueltas con el recargo de hasta un 50 por cien en el IBI de las viviendas desocupadas”; “La gestión de la vivienda en situación de emergencia habitacional (Segunda parte)”; y “Nueva regulación medioambiental de planes y proyectos”.

En el primero, su autor, Manuel ALÍAS CANTÓN, Diputado de Hacienda de la Diputación Provincial de Almería y doctor en Derecho Fiscal, analiza este recargo recogido en el artículo 72.4 del TRLRHL para los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente. Aboga resueltamente en la necesidad de un desarrollo reglamentario del recargo por parte del Estado y en la imposibilidad legal de que las comunidades autónomas regulen aspecto a él relativos.

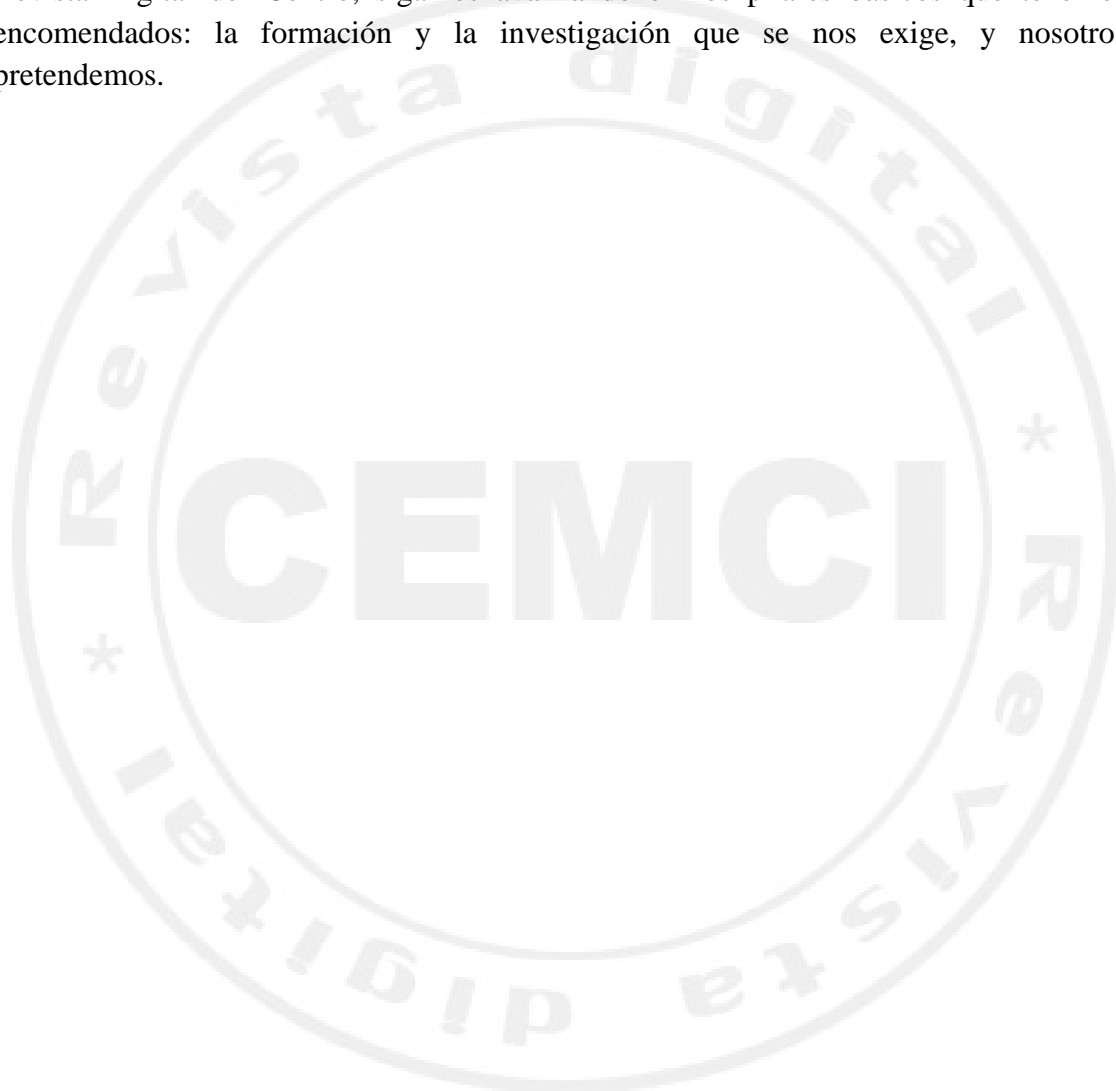
Nahum ÁLVAREZ BORJA, Jefe de Servicio de la Delegación Territorial de Granada de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, aborda en el segundo trabajo, –cuya primera parte de este artículo ya fue publicada en esta Revista, en el anterior número, siendo en esa ocasión su autor José Antonio Espinar Aguilera–, la crisis del mercado inmobiliario, la protección de los deudores hipotecarios, las oficinas en defensa de la vivienda y de esos deudores, la colaboración municipal en el marco de la protección de los deudores hipotecarios y las medidas contra este tipo de desahucios. Fácil, pues, de percibir ya con estos pocos enunciados que forman el sumario, el alto interés en la actualidad para muchos miles de afectados y a los distintos niveles de las distintas administraciones.

En tercer lugar, Alberto PENSADO SEIJAS, Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, funcionario de carrera del departamento de Urbanismo del Ayuntamiento gallego de Lalín, nos hace una “Aproximación a la nueva Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental”. Desbroza un sumario con los objetivos y novedades generales, coordinación y normativa sectorial y territorial, las novedades específicas en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos, el desarrollo de la Ley y su eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

Por lo que respecta a la sección TRABAJOS DE EVALUACIÓN, que incluye Documentos elaborados por asistentes a los distintos cursos impartidos por el Centro, en esta ocasión nos hacemos eco de los siguientes: “Las edificaciones en situación de fuera de ordenación y asimiladas a dicho régimen jurídico”, cuyo autor es el Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Vélez Málaga, Jefe de Sección de los Servicios Administrativos de la Tenencia de Alcaldía de Torre del Mar, Enrique LADERA RODRÍGUEZ; “Acceso y protección registral de los bienes de dominio público”, de la Asesora Jurídica del Servicio de Urbanismo de Ayuntamiento de Isla Cristina (Huelva), Charo GUARCH PRIETO; y “La comunicación como instrumento gerencial”, trabajo presentado por Jorge VELÁZQUEZ CAPEL para la obtención del título de Experto en Derecho y Gestión Pública Local. El autor es Gerente del Consorcio del Sector II de la provincia de Almería para la gestión de Residuos.



Trabajos ceñidos a realidades que a tantos de nosotros afectan en nuestros trabajos como servidores públicos o dirigentes políticos en la dirección y gobernación de los ayuntamientos y otros entes locales. Por ello confiamos en que estas páginas sean para ustedes, nuestros colaboradores, usuarios y clientes, de utilidad. Serán las administraciones y los administradores de éstas, quienes con ellas enriquezcan su patrimonio intelectual y académico, de tal manera que también desde aquí, desde la Revista Digital del Centro, sigamos avanzando en los pilares básicos que tenemos encomendados: la formación y la investigación que se nos exige, y nosotros pretendemos.







## **A VUELTAS CON EL RECARGO DE HASTA UN 50 POR CIEN EN EL IBI DE LAS VIVIENDAS DESOCUPADAS**

Manuel ALÍAS CANTÓN

*Diputado de Hacienda de la Diputación de Almería*

*Doctor en Derecho Fiscal*

### **SUMARIO:**

1. Introducción.
2. Estado de la cuestión
3. Necesidad de desarrollo reglamentario estatal
4. Posible existencia de un hecho imponible distinto del IBI
5. Posible finalidad extrafiscal del recargo
6. Conclusiones
7. Bibliografía consultada

### **RESUMEN:**

*Este trabajo analiza el recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del IBI, recogido en el artículo 72.4 del TRLRHL, para los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, a raíz de los últimos anuncios realizados por diversos ayuntamientos sobre su establecimiento y exigencia. Se estudia la legislación aplicable, tanto en territorio común como en los territorios forales, destacando sus diferencias. El trabajo se centra en la necesidad de desarrollo reglamentario del recargo por parte del Estado y en la imposibilidad legal de que las Comunidades Autónomas regulen aspectos relativos al citado recargo. Finalmente, se aborda la posible existencia de un hecho imponible distinto al IBI y si el citado recargo puede tener una naturaleza extrafiscal.*

### **1. INTRODUCCIÓN**

En los últimos tiempos hemos podido leer en los medios de comunicación titulares como: “los ayuntamientos gobernados por (...) aplican los mayores ibis a las casas vacías”; como: “los ayuntamientos de (...) y de (...) impondrá un recargo de hasta un 50% en el IBI de las viviendas desocupadas”; y como: “El decreto de viviendas vacías permite a los ayuntamientos cobrar más IBI”, entre otros. La primera noticia hace referencia a ayuntamientos del País Vasco, la segunda hace referencia a ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid, y la tercera noticia hace

referencia a ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es decir, el primer caso hace referencia a ayuntamientos de régimen foral, y el segundo y tercero hacen referencia a ayuntamientos de régimen común.

El impuesto sobre bienes inmuebles (en adelante IBI) grava la titularidad de derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales. Pero no la totalidad de los derechos, sino sólo los derechos de propiedad, de superficie y de usufructo sobre los citados bienes, así como el derecho de una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos. A los efectos de este impuesto tendrán la consideración de bienes inmuebles rústicos, de bienes inmuebles urbanos y de bienes inmuebles de características especiales, los definidos como tales en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.

Antes de continuar, considero necesario hacer una breve referencia al origen y evolución del IBI, así como a la naturaleza jurídica del mismo.

En relación con el origen del IBI, el antecedente inmediato de este impuesto (algunos autores se remontan a la reforma tributaria de 1809 cuando se creó la contribución extraordinaria de guerra), lo encontramos en la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en virtud de la cual se suprime como impuesto estatal la “cuota proporcional de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria”, y se transforma en tributo local de carácter real la “cuota fija de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria” y la “Contribución Territorial Urbana”.

Posteriormente, 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, dentro de su Título VIII dedicado a las Haciendas Locales, recogió en el artículo 232 y siguientes la “Contribución Territorial Rústica” y en su artículo 252 y siguientes la “Contribución Territorial Urbana”. Dicho Título VIII del texto refundido fue derogado por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales creándose el IBI, y tras la modificación operada en dicha norma, por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, finalmente se aprobó el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL).

Como se puede apreciar, en el caso del IBI, se grava el valor de los inmuebles, a diferencia de las Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica, que gravaban el importe de las rentas reales o potenciales que producían los bienes inmuebles. En tal sentido, los artículos 232 y 253 del Real Decreto Legislativo 781/1986, al definir a las Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana, lo hacían como tributos de carácter real, que recaían sobre el importe de las rentas anuales producidas, real o potencialmente, por los bienes o actividades calificados de una u otra manera, e integrantes, por tanto, de un tributo de producto sobre los réditos de dicha concreta fuente. Por tanto, con la creación del IBI, pasamos de un tributo sobre el producto a un tributo sobre el patrimonio, en el que la capacidad económica sometida a gravamen, se determina en función de la simple propiedad o determinados derechos reales sobre unos bienes inmuebles establecidos.

En relación con la naturaleza jurídica del IBI, podemos decir que: Es un impuesto “directo”, al gravar un índice directo de capacidad económica (titularidad de derechos sobre bienes inmuebles), además de no estar permitida la traslación jurídica de la cuota; es un impuesto “real”, ya que el objeto de gravamen es un presupuesto objetivo que no atiende a las circunstancias personales del sujeto pasivo para la determinación de a cuota; es un impuesto “de devengo periódico”, ya que se devenga periódicamente el primer día de cada año natural; es un impuesto de “exacción obligatoria”, pues constituye uno de los impuestos que obligatoriamente deben exigir los Ayuntamientos de conformidad con el artículo 59.1 del TRLRHL; y, es un impuesto de “titularidad compartida”, ya que la gestión catastral corresponde a la Administración del Estado y la gestión tributaria y recaudación corresponde al Ayuntamiento.

Para finalizar esta introducción y por su interés, debemos destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 233/1999, de 16 de diciembre, en la que se señala: a) No duplicidad con el Impuesto sobre el Patrimonio: *“existen sólidos argumentos para afirmar que ni el sometimiento de la propiedad a tributación ni la coexistencia del Impuesto sobre el Patrimonio y el IBI transgreden los principios de capacidad económica y de no confiscatoriedad”*; b) Base imponible y principio de legalidad: *“Es claro, pues, que la Ley establece un límite cuantitativo máximo que «en ningún caso» el Gobierno puede soslayar; límite máximo de la base imponible -el valor de mercado- que, como hemos señalado al examinar la regulación de los precios públicos, en tanto que supone una remisión a criterios de naturaleza técnica, debe entenderse suficiente para respetar la reserva de ley tributaria”*; c) Tipos de gravamen: *“La fijación de un tipo de gravamen mínimo con autorización para su elevación hasta un límite dependiendo de la población de derecho de cada municipio es una técnica al servicio de la autonomía de los municipios que, a la par que se concilia perfectamente con el principio de reserva de Ley, sirve al principio, igualmente reconocido en la CE, de suficiencia, dado que, garantizando un mínimo de recaudación, posibilita a los municipios aumentar ésta en función de sus necesidades”*.

## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Como se dijo al inicio, el punto de partida de este trabajo lo fijamos en las noticias aparecidas en los medios de comunicación relativas a la imposición, por parte de varios ayuntamientos, de un recargo en el IBI a las viviendas desocupadas con carácter permanente. Dicho recargo ha sido establecido por algunos municipios de régimen foral y pretende establecerse por algún municipio de régimen común. Por tanto para el adecuado encauzamiento de la cuestión, deberemos partir de la regulación del IBI, tanto en los distintos regímenes forales, como en el régimen común.

Los municipios del denominado régimen foral, se rigen por la siguiente normativa:

- En la Comunidad Foral de Navarra, la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, regula específicamente un Impuesto sobre Vivienda Desocupadas, estableciendo en su actual artículo 184 que: *“El Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas gravará la titularidad*

*de viviendas radicadas en el término municipal que figuren en el Registro de Viviendas Deshabitadas regulado en la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra.”*

▪ En el País Vasco, en función del Territorio Histórico donde radiquen, esto es, en el Territorio Histórico de Vizcaya, la Norma Foral 9/1989, de 30 de junio del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, nada dice sobre la posibilidad de exigir, por parte de los ayuntamientos, un recargo a los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente; en el Territorio Histórico Álava, la Norma Foral 42/1989, de 19 de julio del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, nada dice sobre la posibilidad de exigir, por parte de los ayuntamientos, un recargo a los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente; y, en el Territorio Histórico de Guipúzcoa, la Norma Foral 12/1989, de 5 de julio del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, modificada por la Norma Foral 4/201, de 4 de julio, señala en su artículo 14.5 que: *“Tratándose de bienes inmuebles de uso residencial que no constituyan la residencia habitual del sujeto pasivo o de terceros por arrendamiento o cesión de su uso, los Ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 150 por 100 de la cuota líquida del Impuesto. Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo, se devengará en el mismo momento que el impuesto sobre el que se aplica y se liquidará anualmente, conjuntamente con la cuota. A efectos de la aplicación del presente recargo, se entenderá por inmuebles de uso residencial los locales que estén recogidos como de uso o destino de vivienda en el Catastro. Se incluirán los anexos a la vivienda siempre que formen una finca registral única. A los mismos efectos, se presumirá que un inmueble de uso residencial es residencia habitual cuando a fecha de devengo del impuesto, en el padrón del municipio donde radique la vivienda conste que constituye la residencia habitual de su o sus ocupantes.”*

A diferencia de lo que ocurre en el régimen común, como más adelante veremos, en el Territorio Histórico de Guipúzcoa no existe el requisito del previo cumplimiento de condiciones reglamentarias, y el recargo podrá ser de hasta el 150 por cien. La exigencia de este recargo, por parte de los ayuntamientos de Guipúzcoa, ha sido avalada por el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Guipúzcoa, entre otros, por el fallo nº 31.022 de 7 de julio de 2013.

Para los municipios, del denominado régimen común, establece el párrafo tercero del artículo 72.4 del TRLRHL, que: *“Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto. Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultarán aplicable, en lo no previsto en este párrafo, sus disposiciones reguladoras, se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare.”* (En adelante “recargo viviendas desocupadas”).



Antes de proseguir, me voy a detener brevemente, aunque sea una cuestión tangencial con fondo del asunto, en hecho de que el “recargo viviendas desocupadas” (así lo denominaremos en adelante) se devenga el 31 de diciembre y se liquida anualmente por los Ayuntamientos. Por el contrario el IBI -propriadamente dicho-, es un impuesto de gestión mediante padrón, como consecuencia de su carácter marcadamente censal, por lo que se encuadra dentro de los tributos de vencimiento periódico y notificación colectiva. En este sentido, el artículo 75 del TRLRHL, indica que el IBI se devengará el primer día del período impositivo y que el período impositivo coincide con el año natural, estableciéndose en el artículo 62.3 de la LGT que: *“el pago en período voluntario de las deudas de notificación colectiva y periódica que no tengan establecido otro plazo en sus normas reguladoras deberá efectuarse en el período comprendido entre el día uno de septiembre y el 20 de noviembre o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente. La Administración tributaria competente podrá modificar el plazo señalado en el párrafo anterior siempre que dicho plazo no sea inferior a dos meses”*.

Lo dicho en el párrafo anterior, trae causa de lo establecido en el artículo 64 del TRLRHL (afección real en la transmisión) y de los artículos 78 (hipoteca legal tácita) y 79 (afección de bienes) de la LGT. De tal suerte, que de conformidad con el artículo 64 del TRLRHL, en los supuestos de cambio, por cualquier causa, en la titularidad de los derechos que constituyen el hecho imponible de este impuesto, los bienes inmuebles objeto de dichos derechos quedarán afectos al pago de la totalidad de la cuota tributaria (no distingue entre cuota íntegra y líquida), en régimen de responsabilidad subsidiaria, en los términos previstos en la LGT, mientras que de conformidad con el artículo 78 de la LGT, en los tributos que graven periódicamente los bienes o derechos inscribibles en un registro público o sus productos directos, ciertos o presuntos, las entidades locales tendrán preferencia sobre cualquier otro acreedor o adquirente, aunque estos hayan inscrito sus derechos, para el cobro de las deudas devengadas y no satisfechas correspondientes al año natural en que se exija el pago y al inmediato anterior.

La duda surge por el hecho de que el “recargo viviendas desocupadas” no grava periódicamente el bien inscribible, y el artículo 64 del TRLRHL establece que la afección real en la transmisión se realice en los términos previsto en la LGT, que exige en su artículo 78 que los tributos graven periódicamente los bienes. Además, el artículo 12.1 del TRLRHL establece que la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la LGT y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo. Puesto que el “recargo viviendas desocupadas”, no es exigido en la actualidad por ningún ayuntamiento, no existen pronunciamientos doctrinales ni jurisdiccionales sobre dicho asunto.

Formulada la anterior cuestión, continuo señalando que, el “recargo viviendas desocupadas” fue creado *ex novo*, por el artículo 17 de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, que modificó el artículo 73 de la Ley de Haciendas Locales de 1988, ya que no existía en la redacción original de la misma. El fundamento de dicha modificación lo encontramos en la Exposición de Motivos de la Ley 51/2002, que

señala lo siguiente: “Destaca, asimismo, la posibilidad de aplicar un recargo a los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados para facilitar el acceso de todos los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada”. La regulación de este “recargo viviendas desocupadas”, fue tal y como señala CHECA GONZÁLEZ<sup>1</sup>: “una de las cuestiones que más debates motivó desde que el proyecto de Ley de reforma de las haciendas locales tuvo entrada en el Congreso fue la tributación de los inmuebles desocupados”.

Según nuestro texto constitucional, un texto refundido, es una delegación legislativa de las Cortes Generales a favor del Gobierno, mediante una Ley ordinaria, para que refunda varios textos legales en uno solo (artículo 82.2 de la Constitución). La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos (artículo 82.5 de la Constitución).

En el caso del TRLRHL, dicha delegación legislativa fue otorgada al Gobierno, por parte del Legislador, a través de la D.A. 5ª de la Ley 19/2003, que añadió una disposición adicional decimotercera a la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988. Tal y como señala el párrafo cuarto de la Exposición de Motivos del TRLRHL, “esta delegación legislativa tiene el alcance más limitado de los previstos en el apartado 5 del artículo 82 de la Constitución, ya que se circunscribe a la mera formulación de un texto único y no incluye autorización para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales a refundir”. Por lo que la inclusión en el TRLRHL del “recargo viviendas desocupadas” es el resultado del cumplimiento por el Gobierno de la delegación otorgada por las Cortes Generales para refundir en un solo texto la legislación existente en materia de haciendas locales.

En la actualidad (datos del Catastro de diciembre de 2013), existen un total de 200 municipios españoles que han incluido en sus respectivas Ordenanzas Fiscales el “recargo viviendas desocupadas”, lo que supone el 2,46% del total de los 8.116 municipios existentes en España.

### 3. NECESIDAD DE DESARROLLO REGLAMENTARIO ESTATAL

Como puede apreciarse, de la redacción del artículo 72.4 del TRLRHL, para que se pueda establecer el recargo por inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente es necesario, el previo desarrollo, reglamentario por parte del Estado de las condiciones que deben cumplir. Éste, no se ha producido hasta este momento, por lo que, desde el punto de vista jurídico, podemos anticipar que dicho recargo sólo puede establecerse, pero no exigirse, hasta que exista desarrollo reglamentario en la materia por parte de Estado, sin que el mismo se incluya en la potestad tributaria de los ayuntamientos a través de sus correspondientes Ordenanzas fiscales.

<sup>1</sup> CHECA GONZÁLEZ, Clemente. “Las últimas reformas sobre el IBI y en materia catastral”, en QDL nº 8, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005, pág. 87.

De igual manera, dicha posibilidad de desarrollo reglamentario, a los efectos establecidos en el TRLRHL, también le está vedada a las Comunidades Autónomas, pese a que alguna de ellas, como es el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda); la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la Vivienda); la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (Disposición Final Primera de la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013); y más recientemente la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda), hayan legislado sobre el concepto de “vivienda desocupada o vacía”.

Como dije anteriormente, en la actualidad existen varios municipios (200) que regulan este “recargo viviendas desocupadas” en sus Ordenanzas Fiscales del IBI. Sin embargo, no parece posible que materialmente puedan exigir dicho recargo, al no existir el preceptivo desarrollo reglamentario por parte del Estado, de las condiciones que deben cumplir los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. Nada hay que objetar sobre las Ordenanzas Fiscales del IBI, que se limitan a reproducir el contenido del artículo 72.4 del TRLRHL, sin ir más allá, remitiéndose al desarrollo reglamentario que de tal precepto realice el Estado. En este sentido, resulta de interés el contenido el fundamento Jurídico 5º de la Sentencia del TSJ de Aragón nº 205/2005, de 10 de marzo de 2005, relativa al artículo 73.4 de la Ley de Haciendas Locales de 1988, hoy en día artículo 72.4 del TRLRHL.

Aunque no sea el objeto de este trabajo, considero conveniente hacer una breve incursión en el desarrollo reglamentario del “recargo viviendas desocupadas”, para ello voy a seguir el hilo argumental utilizado por NAVARRO HERAS<sup>2</sup>. La autora aborda la necesidad de fijar las reglas para el régimen de propiedad horizontal y para el régimen de propiedad vertical, expresando la existencia de problemas cuando el inmueble estuviera compuesto por vivienda y plaza de garaje, estando alquilada la plaza de garaje, ya que el recargo es un porcentaje sobre la cuota líquida y la cuota líquida se fija para el inmueble; así como la necesidad de precisar de cuando un inmueble se encuentra desocupado con carácter permanente; y por último, constata otra serie de dificultades relacionadas con el orden de prelación establecido en el artículo 61 del TRLRHL. Concluye la autora, que: “*Como puede observarse, la implantación de la medida tiene fuertes dificultades*”.

Las dificultades del Gobierno para efectuar el desarrollo normativo han estado presentes desde la modificación legislativa de 2002, uniéndose, a esto la igualmente escasa voluntad política del Gobierno para acometer dicho desarrollo normativo<sup>3</sup>. De nada sirvió la aprobación por la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los

---

<sup>2</sup> NAVARRO HERAS, Rosana (Coordinadora). “Todo Haciendas Locales 2010”, Ed. CISS, Madrid, 2010.

<sup>3</sup> Borrador de Reglamento elaborado en 2004, que finalmente no vio la luz. Y en enero de 2007 el Gobierno informó que estaba estudiando el citado desarrollo reglamentario, pero dicha tentativa no llegó a materializarse.

Diputados, en su sesión de 19 de octubre de 2005, de una Proposición No de Ley en la cual se instaba al Gobierno a: *“establecer, en el marco de la modificación de la Ley de Haciendas Locales, los requisitos adecuados para hacer efectivo el recargo del 50 por ciento, o el que se determine en la modificación, de la cuota líquida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en aquellos de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente”*. Ni siquiera a requerimiento de la Comisión Ejecutiva de la FEMP de 14 de septiembre de 2010, el Gobierno ha procedido a desarrollar y aprobar la regulación reglamentaria del concepto de “vivienda desocupada con carácter permanente” a los efectos recogidos en el párrafo tercero del artículo 72.4 del TRLRHL. Por último, reseñar que en una respuesta parlamentaria a Esquerra Republicana, realizada por el Ministerio de Vivienda, el 17 de septiembre de 2007, se indicaba que *“no existe plazo previsto para un eventual desarrollo reglamentario, al no contemplarse como prioritario”*.

Parece incuestionable, o al menos a mí así me lo parece, que del desarrollo normativo sobre qué ha de considerarse como vivienda desocupada permanentemente, a los efectos establecidos en el TRLRHL, corresponde en exclusiva al Estado. Así lo han señalado de forma clara e inequívoca el TSJ de Cataluña en su Sentencia nº 535/2011, de 22 de julio de 2011, donde se dice: *“El único objeto de debate, por tanto, se reduce a decidir si la expresión “por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente” remite a un Reglamento estatal o a una ordenanza municipal (...), cuando el TRLHL no alude expresamente a los Ayuntamientos o a las ordenanzas municipales para regular ciertas cuestiones de los tributos locales, sino que deja su desarrollo a un “reglamento”, como hace en el art. 72.4.3º (o en el art. 95.3, por poner otro ejemplo), debe entenderse que con ello se está remitiendo con precisión a las normas que aprueba el Gobierno central, pues sólo éstas reciben el nombre técnico de “reglamentos” (aparte de las que aprueban los gobiernos autonómicos, por supuesto)”*; el TSJ de Galicia en su Sentencia nº 944/2011, de 7 de noviembre de 2011, donde se dice: *“Son posibles dos posiciones: a) entender que la remisión las condiciones que se determinen reglamentariamente lo es las Ordenanzas Municipales, o b) considerar que la remisión al reglamento excluye las Ordenanzas, ya que, de otra manera existiría una mención explícita en este sentido en la Ley - como acontece en otras remisiones. Entendemos que esta segunda es la conclusión correcta. La DF única del RDL 02/2004 atribuye el gobierno la potestad reglamentaria para desarrollar la Ley, y no estar en uno de los supuestos del art. 15.3 del RDL 02/2004”*.

En el caso concreto de Andalucía, el TSJ de Andalucía en su Sentencia nº 2953/2010, de 14 de enero de 2010, dijo que: *“La competencia estatal para el desarrollo reglamentario del precepto es más patente si se considera lo sensible que queda por regular: Los requisitos para que una vivienda se considere desocupada. Si el supuesto de hecho se dejara a la regulación municipal, las diferencias entre municipios que establecieran el recargo necesariamente serían grandes, contradiciendo el principio general de igualdad (art. 31 CE). El Ayuntamiento no puede asumir la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno de la Nación. En otro caso, como acontece aquí, el acto es nulo por vulnerar la Ley (art.62.2 LRJ-PAC), en este caso la de Haciendas Locales”*. La citada Sentencia del TSJ de Andalucía hace referencia al Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 29 de diciembre de 2008, en el que



se afirma: *“que bajo la vigente regulación, los ayuntamientos no pueden regular el concepto de vivienda desocupada con carácter permanente, al estar encomendado el desarrollo reglamentario en este punto al Gobierno de la Nación, por tanto mientras no se produzca el desarrollo reglamentario previsto no es legalmente posible la exacción del recargo en cuestión sobre la cuota del IBI por parte del Ayuntamiento, ya que el art. 72 del citado TRLRHL condiciona la exacción a la previa determinación de las condiciones reglamentarias que permitan la calificación de un inmueble residencial como desocupado con carácter permanente”*. También resulta de interés, el Informe de 12 de junio de 2013 de la Dirección General de Tributos, emitido a solicitud del Ayuntamiento de Málaga, donde se indica que: *“el establecimiento y aplicación del recargo precisa de una regulación reglamentaria estatal”*.

Cuando pensábamos que era un criterio pacíficamente admitido, que sólo el Estado podía reglamentar lo que se debe considerar vivienda desocupada, a los efectos del párrafo tercero del artículo 72.4 del TRLRHL, resulta que el Parlamento de Andalucía aprueba la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (su origen es el Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril), por la que se modifica la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, introduciendo en dicha Ley una regulación sobre las viviendas deshabitadas. A este respecto, en su artículo 25.2, señala que: *“Se presumirá que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación”*, y en su artículo 39.2, señala que: *“...Asimismo, habrá de ser notificada al Ayuntamiento en cuyo término se ubique la vivienda a fin de que por el mismo se proceda, en su caso, a la aplicación del recargo del impuesto de bienes inmuebles conforme establece la ley reguladora de este tributo”*.

Resulta curioso que en el Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía del 25 de septiembre de 2013, donde se recoge el debate final de la Ley 4/2013, no exista ninguna intervención que haga referencia ni al artículo 25.2 ni al artículo 39.2; y su posible colisión con la normativa estatal en materia de haciendas locales.

A diferencia de las leyes de las Comunidades Autónomas de La Rioja, Principado de Asturias y Cataluña; la Ley Andaluza si pretende, al menos a primera vista, que su regulación sobre las viviendas desocupadas surta efectos sobre la aplicación del “recargo viviendas desocupadas” del TRLRHL, aunque más adelante veremos que dicha pretensión queda desvanecida. La aprobación de la Ley andaluza ha provocado –a modo de cascada–, que varios ayuntamientos andaluces se hayan manifestado diciendo que el contenido de la Ley 4/2013, les habilita para exigir el “recargo viviendas desocupadas” del artículo 72.4 del TRLRHL.

Recientemente (18 de diciembre de 2013) el Gobierno de la Nación ha presentado el Recurso de Inconstitucionalidad nº 7357/2013, contra dicha Ley, el cual ha sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional por Providencia del 14 de enero de 2014, que ha acordado mantener la suspensión de la aplicación de la Ley en virtud del Auto 115/2014, de 8 de abril de 2014. Hay que precisar que el citado Recurso de Inconstitucionalidad no solicita que sea declarado inconstitucional el artículo 39.2 de

la Ley 4/2013. El motivo lo podemos encontrar en el Dictamen del Consejo de Estado nº 1188/2013, de 21 de noviembre de 2011, donde podemos leer lo siguiente: *“El Consejo de Estado considera, en cambio, que no se produce en este caso la vulneración pretendida, toda vez que el artículo cuya constitucionalidad se cuestiona remite expresamente a lo dispuesto en la Ley reguladora del impuesto -esto es, la Ley estatal, dejando así a salvo lo que dicha Ley y, por ende, su normativa de desarrollo puedan establecer en relación con los requisitos que deben concurrir para que los inmuebles tengan la consideración de desocupados. Por otro lado, lejos de imponer a los Ayuntamientos una aplicación automática del mencionado recargo, el precepto autonómico condiciona su aplicación a los supuestos en que pueda exigirse, como se desprende del empleo de la locución adverbial “en su caso”, cuya virtualidad es precisamente la de limitar tal aplicación a los supuestos en que resulte procedente, esto es, a aquellos en que deba aplicarse de conformidad con lo dispuesto en la regulación estatal”*. Es decir, el Gobierno de la Nación no recurre la posible inconstitucionalidad del artículo 39.2 de la Ley 1/2010, según redacción dada por la Ley 4/2013, porque el Consejo de Estado, afirma meridianamente, que el contenido del citado artículo 39.2 remite expresamente a lo dispuesto en la Ley reguladora del impuesto, esto es, la Ley estatal, dejando así a salvo lo que dicha Ley y, por ende, su normativa de desarrollo puedan establecer en relación con los requisitos que deben concurrir para que los inmuebles tengan la consideración de desocupados. En definitiva, estamos en la misma situación que estábamos. Sólo el legislador estatal puede regular, de manera reglamentaria, los requisitos que deben cumplirse para que los ayuntamientos puedan exigir el recargo del 50 por ciento a los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente.

Con anterioridad, y en igual sentido, el Tribunal Constitucional mediante el Auto 69/2014, de 10 de marzo de 2014, acordó mantener la suspensión de la eficacia de la Ley 24/2013, de 2 de julio de 2013, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra impugnada a través del Recurso de Inconstitucionalidad nº 6036-2013, por cuanto modificaba, entre otros, los aspectos relativos al registro de viviendas deshabitadas.

Estando así las cosas, carece de sentido la aparente euforia recaudadora que algunos ayuntamientos andaluces han manifestado, como consecuencia de la aprobación de Ley 4/2013, al considerar que la misma les habilita para exigir el “recargo viviendas desocupadas” del artículo 72.4 del TRLRHL.

En aparente discrepancia con lo establecido por el Consejo de Estado, se habían pronunciado con anterioridad CARRASCO PARRA y LOZANO CUANTADA<sup>4</sup>, señalando, en relación con el Decreto Ley 6/2013 (origen de la Ley 4/2013), que: *“Con ello, el Decreto Ley está facultando a los Ayuntamientos para que apliquen a estas viviendas declaradas deshabitadas el ‘recargo por inmuebles urbanos de uso residencia desocupados con carácter permanente’ previsto en el artículo 72 de Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que puede llegar hasta el*

---

<sup>4</sup> CARRASCO PERERA, Ángel y LOZANO CUNTADA, Blanca. “Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda de Andalucía: una nota de urgencia”, en Noticias Breves, abril 2013, Gómez-Acebo & Pombo, Madrid, 2013, pág. 2.

50% de la cuota líquida de este impuesto”. También en aparente contradicción con lo señalado por el Consejo de Estado se manifestó la Cámara de Cuentas de Andalucía<sup>5</sup> cuando señala, en relación con el Decreto Ley 6/2013, que: “*Tales previsiones pueden coadyuvar a la aplicación del recargo del 50% de la cuota líquida del impuesto establecido en el artículo 74.2 de la LRHL,...*”.

En mi modesta opinión, no existe tal habilitación, pues le está vedado al legislador autonómico, regular sobre haciendas locales, no sólo por lo establecido en el Dictamen del Consejo de Estado y en las tres sentencias antes reseñadas (TT.SS.JJ. de Cataluña, Galicia y Andalucía), sino además por lo establecido de manera reiterada por el Tribunal Constitucional. Ya en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 233/1999, de 16 de diciembre, se estableció que existían campos, en el ámbito de las haciendas locales, en las Comunidades Autónomas no podían entrar en manera alguna, habida cuenta de que la competencia del Estado sobre dichas haciendas locales no era para fijar las bases, sino exclusiva. Por un lado, el artículo 149.1.14ª CE (hacienda general y deuda del estado) y el artículo 149.1.18ª CE (Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), y por otro lado el artículo 133 CE (La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes). Posteriormente, este alto tribunal, en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010, ha declarado inconstitucional y por tanto nulo, el inciso del artículo 218.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se decía lo siguiente: “*puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales*”. La fundamentación jurídica, de manera sucinta, es que: “*de los art. 31.3 y 131.1 y e CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal*”.

Pero la imposibilidad de que el legislador autonómico regule aspectos de los tributos locales, ha sido, una vez más, ratificada por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 184/2011, de 23 de noviembre de 2011, cuando señala que: “*...las exenciones son uno de los elementos fundamentales del tributo sometidos al principio de reserva de ley, de modo que, si la reserva ha de operarse necesariamente a través del legislador estatal, debe concluirse, que sólo la ley estatal está llamada a cumplir este requisito, y no una ley autonómica...*”. Es evidente, o al menos a mí así me lo parece, que cualquier recargo que incida en la determinación de la cuota de un tributo, es un elemento fundamental del mismo, y por lo tanto, si dicho tributo es local, sólo está habilitado para regular dicho recargo el legislador estatal.

#### **4. POSIBLE EXISTENCIA DE UN HECHO IMPONIBLE DISTINTO DEL IBI**

La redacción dada al párrafo tercero del artículo 72.4 del TRLRHL, parece situarnos más cerca de un impuesto distinto al IBI, que de un recargo sobre dicho impuesto. Tal y como está redactado el citado párrafo, da toda la sensación de estar definiendo un hecho imponible distinto del IBI, como es gravar los inmuebles de uso

<sup>5</sup> Informe de Fiscalización del impuesto sobre Bienes inmuebles en los municipios capitales de provincia. Ejercicio 2011. Publicado en el BOJA nº 245 de 17 de diciembre de 2013. Página 19.

residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. Recordemos que el IBI grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en el TRLRHL.

Es evidente que el TRLRHL, al ser un texto refundido dictado por el Gobierno al amparo del artículo 82.2 de la Constitución, con las limitaciones establecidas en el artículo 82.5 de la misma, no podría crear *ex novo* ningún tributo, por lo que se optó por incluir este nuevo hecho imponible (según mi criterio) dentro del IBI.

Aunque resulte ocioso decirlo, hay que precisar que la naturaleza de este “recargo viviendas desocupadas” es distinta de los recargos contemplados en el artículo 10 del TRLRHL, el cual indica lo siguiente: “*En la exacción de los tributos locales y de los restantes ingresos de derecho público de las entidades locales, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado*”. Se está refiriendo a los Recargos por declaración extemporánea sin requerimiento previo contemplados en el artículo 27 de la LGT y de los recargos del periodo ejecutivo contemplados en el artículo 28 de la LGT, únicos tipos de recargos contemplados en la LGT.

En relación con los recargos por declaración extemporánea, las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 164/1995, de 13 de noviembre de 1995 y nº 44/1996, de 14 de marzo de 1996, relativas al artículo 61.2 de la LGT de 1963 (recargo por ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento), señalan que este recargo representa: “*una medida disuasoria al cumplimiento intempestivo de las obligaciones tributarias sin que se pueda equiparar de forma exacta con una sanción o una medida indemnizatoria*”, aunque como ha manifestado ESEVERRI MARTINEZ<sup>6</sup>, en relación con el artículo 61.2 de la LGT de 1963: “*La ineficacia del precepto ha sido patente*”. Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 127/2002, de 23 de mayo, ha calificado como sanciones determinados recargos tributarios, dependiendo de su configuración legal.

En relación con los recargos del periodo ejecutivo, la doctrina administrativa y jurídica ha sido muy dispar. Así, encontramos desde los que han considerado que tenían carácter indemnizatorio, sancionador o de obligación accesorio, hasta los que consideran una tasa por la prestación de un servicio público. Hoy en día, la postura más extendida es, que dichos recargos, tienen el carácter resarcitorio por los gastos ordinarios del procedimiento de apremio. Esta última postura coincide con las Resoluciones del TEAC de 8 de mayo de 1996 y de 13 de marzo de 1997, así como con las Sentencias de la Audiencia Nacional de 11 de mayo de 1993 y de 22 de octubre de 1996.

Lo que parece irrefutable, es que el “recargo viviendas desocupadas” del artículo 72.4 del TRLRHL, en ningún caso es una medida disuasoria del incumplimiento de la obligación tributaria; ni tiene carácter indemnizatorio, sancionador o de obligación accesorio; ni es un tasa por la prestación de un servicio público; ni tiene carácter resarcitorio por los gastos ordinarios del procedimiento. En definitiva, podríamos estar en presencia de un impuesto distinto al IBI que grava los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente.

---

<sup>6</sup> ESEVERRI MARTÍNEZ, Ernesto. “Comentario al artículo 61 de la LGT”, en “La reforma de la Ley General Tributaria. Análisis de la Ley 25/1995, de 20 de julio”, Ed. Cedecs, Madrid, 1995, pág. 88.



Una vez aclarado que el “recargo viviendas desocupadas” es de naturaleza distinta de los recargos de los artículos 27 y 28 de la LGT, podríamos considerarlo como una prestación tributaria accesoria inserta en el artículo 25.1 de la LGT, el cual señala que: “*Son obligaciones tributarias accesorias aquellas distintas de las demás comprendidas en esta sección que consisten en prestaciones pecuniarias que se deben satisfacer a la Administración tributaria y cuya exigencia se impone en relación con otra obligación tributaria*”. Además, el artículo 58 de la LGT, dedicado a la deuda tributaria, señala en su apartado 2.d) que además, la deuda tributaria estará integrada, en su caso, por: “*Los recargos exigibles legalmente sobre las bases o las cuotas, a favor del Tesoro o de otros entes públicos*”. Los recargos del artículo 58.2.d) de la LGT históricamente han sido utilizados para financiar entes públicos distintos de aquellos a los que inicialmente va destinado el tributo principal. En este sentido, MENÉNDEZ MORENO<sup>7</sup>, señala que: “*Se trata de un instrumento normativo que valiéndose de la estructura fundamental de un determinado tributo que financia a un ente público, utiliza dicha estructura para financiar a otro,...*”. Por su parte, en este mismo sentido, GOROSPE OVIEDO<sup>8</sup>, señala que: “*Tales recargos pueden establecerse a favor de un Ente público distinto del sujeto activo del tributo tomado como parámetro para su fijación...*”. Es decir, valiéndose de la estructura de un determinado tributo (normalmente un impuesto), se utiliza un mismo hecho imponible y a un mismo sujeto pasivo para financiar dos entes públicos distintos, de tal forma que un ente percibe el tributo principal y el otro ente percibe el recargo sobre el tributo principal.

Centrándonos en lo que aquí nos interesa, lo primero que me llama la atención es que el “recargo viviendas desocupadas” lo puede exigir el municipio sobre la cuota líquida del IBI exigido por ese mismo municipio, lo que se aparta de la concepción tradicional de este tipo de recargos y, sobre todo, del criterio general establecido en el artículo 2 del TRLRHL, que señala lo siguiente: “*1. La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos: b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.*” Como se puede apreciar, con carácter general, constituye un recurso de las haciendas locales, los recargos sobre los impuestos de las CC.AA. o sobre los impuestos de otras EE.LL. En este sentido, encontramos en el TRLRHL el recargo de las Provincias<sup>9</sup> sobre el IAE de las cuotas municipales (artículo 134 del TRLRHL) y el recargo de las Áreas Metropolitanas sobre el IBI sobre Bienes Inmuebles sitios en el territorio de la entidad (artículo 153.1.9 del TRLRHL). En ambos casos, se cumple el requisito general de que una Entidad local, distinta a la exactora del impuesto (Provincia –también Consejo Insular y Cabildo Insular- o Área Metropolitana), es la que ostenta la potestad de exigir el recargo sobre el impuesto municipal.

<sup>7</sup> MENÉNDEZ MORENO, Alejandro; ALONSO MURILLO, Felipe; ANIBARRO PÉREZ, Susana; CORCUERA TORRES, Amable; PÉREZ DE LA VEGA, Leonor; y VILLARÍN LAGOS, Marta. “Derecho Financiero y Tributario. Parte General”, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2009, pág. 220.

<sup>8</sup> GOROSPE OVIEDO, Juan Ignacio. “La figura del recargo autonómico”, en Estudios del sistema de financiación autonómica, Ed. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 2002, pág. 148.

<sup>9</sup> El Recargo provincial sobre el IAE también puede ser exigido por los Consejos Insulares de Baleares (artículo 157 del TRLRHL) y por los Cabildos Insulares de Canarias (artículo 158.1 del TRLRHL).

Para mayor abundamiento, el artículo 38.2 del TRLRHL, señala que: “*Fuera de los supuestos expresamente previstos en esta ley las entidades locales podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de la respectiva comunidad autónoma y de otras entidades locales en los casos expresamente previstos en las leyes de la comunidad autónoma.*” Una vez más, y con carácter general, el TRLRHL establece la posibilidad de que, en los casos expresamente recogidos en una Ley autonómica, las Entidades locales puedan establecer recargos solamente sobre los impuestos propios de la respectiva CA.AA. y de otras EE.LL.

Lo segundo que me llama la atención es que mientras el IBI se devenga el primer día del periodo impositivo (artículo 75.1 del TRLRHL), el recargo el IBI sobre las viviendas desocupadas se devenga el 31 de diciembre (artículo 72.4 del TRLRHL) y se liquidará anualmente por los ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que ésta se declare. En definitiva, un mismo impuesto (ya que los recargos gozan de la naturaleza del impuesto que recargan), se devenga el 1 de enero del ejercicio y se exacciona mediante padrón, y a su vez, se devenga el 31 de diciembre y se exacciona mediante liquidación administrativa.

De este modo, el coste de exacción del recargo el IBI sobre las viviendas desocupadas podría suponer un coste superior a la propia recaudación –sobre todo si se aplica de manera generalizada en municipios donde la cuota líquida del IBI es pequeña-, cuando lo lógico es evitar actuaciones recaudatorias que presupongan un nulo provecho para la Hacienda municipal o para el cumplimiento de los fines legamente encomendados a la Administración municipal, como es el caso de las liquidaciones cuya exacción genera unos costes superiores a los recursos que potencialmente pudieran derivarse de aquellas.

Además, no surtiría efecto la posible domiciliación bancaria que el contribuyente pudiera haber realizado para el pago del IBI, ya que las domiciliaciones sólo surten efecto para los tributos de vencimiento periódico. Pero, es que además, tampoco le sería de aplicación la posible bonificación de hasta el cinco por ciento, que pudiera tener establecida el municipio por la domiciliación de las deudas de vencimiento periódico en una entidad bancaria (artículo 9.1 del TRLRHL). Es decir, a modo de resumen, un mismo impuesto podría gozar de una bonificación de hasta el cinco por ciento por estar domiciliado su pago y a la vez no gozar de bonificación por el recargo sobre ese mismo impuesto.

Estaríamos en presencia de un impuesto cuyo hecho imponible sería: la titularidad de un derecho real de usufructo o propiedad (por este orden) sobre bienes inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente; no estarían sujetos: ni los bienes urbanos que no fueran residenciales, ni los bienes rústicos, ni los bienes de características especiales; el sujeto pasivo: sería quién ostente la titularidad del derecho sobre el inmueble de uso residencial que se encuentre desocupado; la base imponible sería la cuota líquida del IBI; el tipo de gravamen: sería hasta del 50 por ciento y recae sobre la cuota líquida; el devengo: sería el 31 de diciembre; y la forma de exacción: sería mediante liquidación efectuada por la Administración.

En cuanto a las exenciones, parece difícil que ninguna de las contempladas en artículo 62 del TRLRHL pudiera tener encaje en este impuesto. En cuanto a las bonificaciones obligatorias de artículo 73 y potestativas del artículo 74 del TRLRHL, tampoco parece que pudieran tener encaje en este impuesto. Aunque en la actualidad, el recargo del artículo 72.4 del TRLRHL, se aplica sobre la cuota líquida, que tal y como señala el artículo 71 del TRLRHL, es igual a la cuota íntegra minorada con las bonificaciones que procedan.

Asumo que esta posición de considerar el “recargo viviendas desocupadas” como un impuesto distinto al IBI, es radicalmente contraria a la mantenida por GARCÍA FRIAS<sup>10</sup>, por cuanto la citada autora sostiene que: *“cuando haya un único sujeto activo, no podrá hablarse de obligaciones diferentes y tampoco de tributos distintos”*. De tal suerte que en el caso del recargo de las Provincias sobre el IAE y del recargo de las Áreas Metropolitanas sobre el IBI, se cumpliría el requisito de existir dos sujetos activos, la Provincia en el primer caso y el Área Metropolitana en el segundo, cosa que no ocurre en el “recargo viviendas desocupadas”. La posición mantenida por GARCÍA FRIAS, difiere del sentir mayoritario de los autores que califican a los recargos como tributos. En este sentido CAZORLA PRIETO<sup>11</sup>, señala que: *“el recargo legalmente establecido sobre base o cuota constituye, desde el punto de vista categorial un tributo. Dentro de esta categoría genérica seguirá la misma condición específica del tributo al que esté conectado, es decir, se tratará de un impuesto, tasa o contribución especial, según lo sea el tributo al que se adhiera, toda vez que esta condición depende de la configuración del hecho imponible y esta es común para el tributo y recargo”*.

Dicho lo anterior, lo cierto es que el legislador estatal (en realidad el Gobierno por delegación de las Cortes Generales) ha configurado el “recargo viviendas desocupadas” como un recargo sobre la cuota líquida del IBI y no como un impuesto distinto del IBI. Ello evita que pueda surgir un futuro conflicto por una doble imposición interior, en el caso de que una Comunidad Autónoma decida establecer un impuesto sobre viviendas desocupadas. En este sentido, el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, según redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, señala que: *“Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales”*. Así, de esta manera, no puede surgir conflicto alguno entre el “recargo viviendas desocupadas” y un eventual impuesto autonómico que grave las viviendas desocupadas permanentemente.

En marzo de este año, la Comunidad Autónoma de Cataluña presentó un anteproyecto de Ley para la creación de un impuesto propio de la Comunidad Autónoma dirigido a gravar los pisos propiedad de los bancos y demás entidades financieras que se encuentren desocupados durante un período de tiempo superior a dos años. La *Generalitat* ha justificado la adopción de la misma en la necesidad de aumentar el parque de pisos en alquiler, incentivando, en este sentido, a las entidades financieras a

<sup>10</sup> GARCÍA FRÍAS, María de los Ángeles. “La financiación territorial mediante recargos: un análisis jurídico”, en Estudios Jurídicos 74, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994, pág. 31

<sup>11</sup> CAZORLA PRIETO, Luís María. “Recargos e impuestos sobre la renta de las personas físicas”, Ed. La Ley, Madrid, 1986, pág. 51.

que vendan o, en su caso, alquilen el importante número de viviendas que la crisis económica y sus efectos sobre los deudores hipotecarios han puesto en su poder.

Para finalizar este apartado, debo recordar que la Comunidad Foral de Navarra tiene establecido como impuesto distinto al IBI, el Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas, que grava las viviendas desocupadas, si bien está configurado como un impuesto municipal, y no, como un impuesto autonómico.

## 5. POSIBLE FINALIDAD EXTRAFISCAL DEL RECARGO

El fin principal de los tributos -especialmente los impuestos- es contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, tal y como se desprende el artículo 31.1 de la Constitución, cuando señala que: *“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario...”*. No obstante el legislador puede utilizar los tributos para fines distintos del contributivo, que no desvirtúan tal naturaleza, como son los fines extrafiscales. Tal y como señala LEJEUNE VALCARCEL<sup>12</sup>, el tributo *“no se agota en una función recaudadora, sino que, en cuanto a institución constitucional, tiene un papel que cumplir al servicio del programa y los principios constitucionales”*.

Estos fines extrafiscales no se encuentran recogidos expresamente en nuestro texto Constitucional, pero pueden derivarse de los preceptos constitucionales en los que se establecen los principios rectores de política social y económica, según las Sentencia del Tribunal Constitucional nº 37/1987, de 26 de marzo de 1987; nº 186/1993, de 7 de junio de 1993; nº 289/2000, de 30 de noviembre de 2000; y nº 179/2006, de 13 de junio de 2006, entre otras. En particular, la Sentencia nº 37/1987 señala que: *“Es cierto que la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (señaladamente artículos. 40.1 y 130.1), dado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados”*, y la Sentencia nº 179/2006, señala que: *“que el tributo puede no ser sólo una fuente de ingresos, una manera de allegar medios económicos a los entes territoriales para satisfacer sus necesidades financieras (fin fiscal), sino que también puede responder a políticas sectoriales distintas de la puramente recaudatoria (fin extrafiscal)”*.

Por otro parte, el párrafo segundo del artículo 2.1 de la LGT, indica que: *“Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”*.

<sup>12</sup> LEJEUNE VALCÁRCEL, Ernesto. “Aproximación al principio constitucional de igualdad tributaria”, en Estudios sobre Derecho Constitucional e internacional tributario, Ed. Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1980, pág. 176.



Sentada la posibilidad de que un tributo tenga un fin extrafiscal con base en los principios rectores de política social y económica establecidos en la Constitución, se hace necesario averiguar si el “recargo viviendas desocupadas”, puede encontrar un acomodo en dichos principios rectores, y ser considerado con un tributo (recargo) con fines extrafiscales.

Partiendo de lo establecido en el artículo 47 de la Constitución, inserto dentro del Título I. De los derechos y deberes fundamentales. Capítulo tercero. De los principios rectores de la política social y económica, que señala lo siguiente: “*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*” y de lo expresado en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 152/1988, de 20 de julio de 1988, que dice: “...el art. 47 actúa como un mandato a los poderes públicos en cuanto que éstos están obligados a definir y ejecutar las políticas necesarias para hacer efectivo aquel derecho, configurado como un principio rector o directriz constitucional que tiene que informar la actuación de aquellos poderes...”, podríamos aventurarnos a decir que el “recargo viviendas desocupadas” cumple con los requisitos para poder ser considerado como un tributo con finalidad extrafiscal. Si a esto añadimos lo expresado en la Exposición de Motivos de la Ley 51/2002, que vincula el establecimiento de dicho recargo con el objeto de “*facilitar el acceso de todos los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada*”, podemos concluir que efectivamente el “recargo viviendas desocupadas” debe ser considerado como un tributo con finalidad extrafiscal.

Ahora bien, tal y como indica RAMOS PRIETO<sup>13</sup>, la creación un tributo con fines extrafiscales, debe encontrarse amparada en el ejercicio de alguna competencia material. No es exigible tal requisito para aquellos tributos propios que sólo persigan la consecución de un objetivo recaudatorio o fiscal. Dejando a un lado que la competencia para regular las haciendas locales es exclusiva del Estado (artículo 133.1 de la Constitución), hay que decir que el artículo 25.1.a) de la LRBRL señala -según redacción dada por el artículo 1.8 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre- como competencia del municipio, la siguiente materia: “*Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación*”. Visto que el municipio tiene competencia en materia de promoción y gestión de vivienda, podríamos considerar que se cumple el requisito señalado por el autor. Y, por supuesto, si lo vemos desde la vertiente de la competencia que tiene el Estado, en relación con los principios rectores de política social y económica, igualmente se cumpliría el requisito señalado por el autor.

En definitiva, visto el artículo 47 de la Constitución, la Exposición de Motivos de la Ley 51/2002, y dada la limitada capacidad recaudadora de esta figura impositiva, el “recargo viviendas desocupadas” parece configurarse más como una medida

<sup>13</sup> RAMOS PRIETO, Jesús. “El sistema tributario del estado autonómico”, Ed. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2012, pág. 287.

disuasoria, o de fomento del acceso a la vivienda digna y adecuada, que de una medida estrictamente generadora de ingresos tributarios.

## 6. CONCLUSIONES

**Primera.-** Para la que los ayuntamientos puedan exigir el recargo establecido en el párrafo tercero del artículo 72.4 del TRLRHL, para los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, es necesario que con carácter previo, se produzca un desarrollo reglamentario por parte del Estado.

**Segunda.-** Los ayuntamientos a través de sus Ordenanzas Fiscales pueden establecer, pero no exigir el pago, del recargo establecido en el párrafo tercero del artículo 72.4 del TRLRHL, hasta que exista desarrollo reglamentario de la materia por parte de Estado.

**Tercera.-** El desarrollo reglamentario establecido por el párrafo tercero del artículo 72.4 del TRLRHL, le está vedado a los ayuntamientos y a las Comunidades Autónomas.

**Cuarta.-** Tal y como está configurado el recargo del párrafo tercero del artículo 72.4 del TRLRHL, podría considerarse, no sin cierta polémica, que estamos en presencia de un hecho imponible distinto del IBI, por lo estaríamos en presencia de un nuevo impuesto.

**Quinta.-** A la vista del artículo 47 de la Constitución y de la Exposición de Motivos de la Ley 51/2002, podría considerarse, no sin cierta polémica, que estamos en presencia de un recargo (o impuesto) de naturaleza extrafiscal para el fomento del acceso a la vivienda digna y adecuada.

## 7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

CARRASCO PERERA, Ángel y LOZANO CUNTADA, Blanca. “Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda de Andalucía: una nota de urgencia”, en *Noticias Breves*, abril 2013, Gómez-Acebo & Pombo, Madrid, 2013.

CAZORLA PRIETO, Luís María. *Recargos e impuestos sobre la renta de las personas físicas*, Ed. La Ley, Madrid, 1986.

CHECA GONZÁLEZ, Clemente. “Las últimas reformas sobre el IBI y en materia catastral”, en *QDL* nº 8, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2005.

ESEVERRI MARTÍNEZ, Ernesto. “Comentario al artículo 61 de la LGT”, en *La reforma de la Ley General Tributaria. Análisis de la Ley 25/1995, de 20 de julio*, Ed. Cedecs, Madrid, 1995.

- GARCÍA FRÍAS, María de los Ángeles. “La financiación territorial mediante recargos: un análisis jurídico”, en *Estudios Jurídicos* 74, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.
- GOROSPE OVIEDO, Juan Ignacio. “La figura del recargo autonómico”, en *Estudios del sistema de financiación autonómica*, Ed. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 2002.
- LEJEUNE VALCÁRCEL, Ernesto. “Aproximación al principio constitucional de igualdad tributaria”, en *Estudios sobre Derecho Constitucional e internacional tributario*, Ed. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1980.
- MENÉNDEZ MORENO, Alejandro; ALONSO MURILLO, Felipe; ANIBARRO PÉREZ, Susana; CORCUERA TORRES, Amable; PÉREZ DE LA VEGA, Leonor; y VILLARÍN LAGOS, Marta. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2009.
- RAMOS PRIETO, Jesús. *El sistema tributario del estado autonómico*, Ed. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2012.
- NAVARRO HERAS, Rosana (Coordinadora) *Todo Haciendas Locales 2010*, Ed. CISS, Madrid, 2010.



## **LA GESTION DE LA VIVIENDA EN SITUACION DE EMERGENCIA HABITACIONAL (SEGUNDA PARTE)<sup>1</sup>**

Nahum ALVAREZ BORJA

*Jefe de Servicio. Delegación Territorial de Granada de Fomento y Vivienda.  
Junta de Andalucía*

### **SUMARIO:**

1. La crisis del mercado inmobiliario.
2. La protección de los deudores hipotecarios
3. Las oficinas en defensa de la vivienda y deudores hipotecarios
4. La colaboración municipal en el marco de la protección de los deudores hipotecarios
5. Medidas contra los desahucios hipotecarios.
  - 5.1. Normativa estatal para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.
  - 5.2. El código de buenas prácticas bancarias.
  - 5.3. Procedimiento de la expropiación temporal de uso de la vivienda.

### **1. LA CRISIS DEL MERCADO INMOBILIARIO**

No es de extrañar, por tanto, que en nuestro país las personas vivan como un drama el hecho de perder la vivienda que adquirieron en su día con gran esfuerzo e ilusión, que han ido pagando durante bastantes años con sudor y sacrificio y que estaban convencidas de que constituiría el seguro de su futura jubilación y la principal herencia de sus hijos. Un drama que adquiere tintes de tragedia en el caso de aquellas personas que además de perder su vivienda y todos los capitales invertidos en su adquisición, comprueban con desesperación que han quedado también convertidas en deudoras de por vida de la entidad prestataria<sup>2</sup>

Un botón de muestra de la situación de las personas que se están viendo afectadas en el disfrute de un derecho fundamental a la vivienda a consecuencia de la

<sup>1</sup> La primera parte de este artículo fue publicado en la Revista CEMCI nº 24. Autor: Jose Antonio Espinar Aguilera

<sup>2</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, Informe Anual 2012 Vivienda

crisis se reflejan en diversos informes que están elaborando en los últimos tiempos diversas instituciones públicas. La consecuencia mas grave es la perdida de la vivienda en la que muchos ciudadanos han invertido el esfuerzo de muchos años de trabajo y ahorro.

Según la Encuesta de presupuestos familiares del INE 2012, el gasto dedicado por las familias a la vivienda, incluyendo suministros, supone el 32,29% del presupuesto, frente al 24,8% que suponía en 2006 en pleno boom inmobiliario. Si tenemos en cuenta la disminución real de ingresos de las familias españolas y el mantenimiento de las cuotas hipotecarias, debido en buena parte a las denominadas cláusulas suelos, y con el incremento del precio de los suministros (agua, electricidad) podemos señalar que en términos de gastos proporcionales, el dinero que tienen que dedicar las familias al pago de la deuda hipotecaria es cada vez mayor.

Al margen de diversas informaciones que iremos esbozando en este capítulo son destacables dos informes del Defensor del Pueblo que señalan lo dicho:

- Crisis económica y deudores hipotecarios , actualizado 9 de abril 2013<sup>3</sup>
- Crisis económica e insolvencia personal, actualizado octubre 2013<sup>4</sup>

En ambos estudio se refleja la situación del mercado hipotecaria pero sobretodo las consecuencias personales que están afectando a miles de familias en España.

Ante esta situación los diversos gobiernos y administraciones no se han quedado impasibles. En los dos últimos años ha habido una serie de modificaciones legales, alguna provocada por sentencias, que han dado una mayor protección a los deudores hipotecarios. Se han aprobado diversas normas protectoras a nivel del Estado, algunas la hemos visto en los capítulos anteriores y que afectan indirectamente a la problemática que vamos a abordar. Vamos a ver las distintas leyes y modificaciones diversas a estas que se han sucedido con una secuencia temporal cortísima para poder sino solucionar el problema, si atajar las consecuencias mas graves del impago de la deuda hipotecaria. Veremos por un lado la acción legislativa del Estado y también las que se han desarrollado en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En consonancia con esta política protectora de estos consumidores específicos diversas administraciones han creado oficinas de asesoramiento y defensa de los ciudadanos. Actuaciones que van desde la información general, el asesoramiento jurídico hasta la intermediación con los agentes financieros. La Junta de Andalucía, algunas Diputaciones Provinciales como la de Granada y diversos ayuntamientos han creado estas oficinas ante la demanda de la ciudadanía. Analizaremos la organización y funcionamiento de estas oficinas.

En torno al problema de la hipoteca y las consecuencias de la insolvencia se han creado diversos movimientos sociales como Stop Desahucios o la Plataforma de

---

<sup>3</sup>[http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/informe\\_deudores\\_hipotecarios.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/informe_deudores_hipotecarios.pdf)

<sup>4</sup>[http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis\\_economica\\_e\\_insolvencia\\_personal.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis_economica_e_insolvencia_personal.pdf)



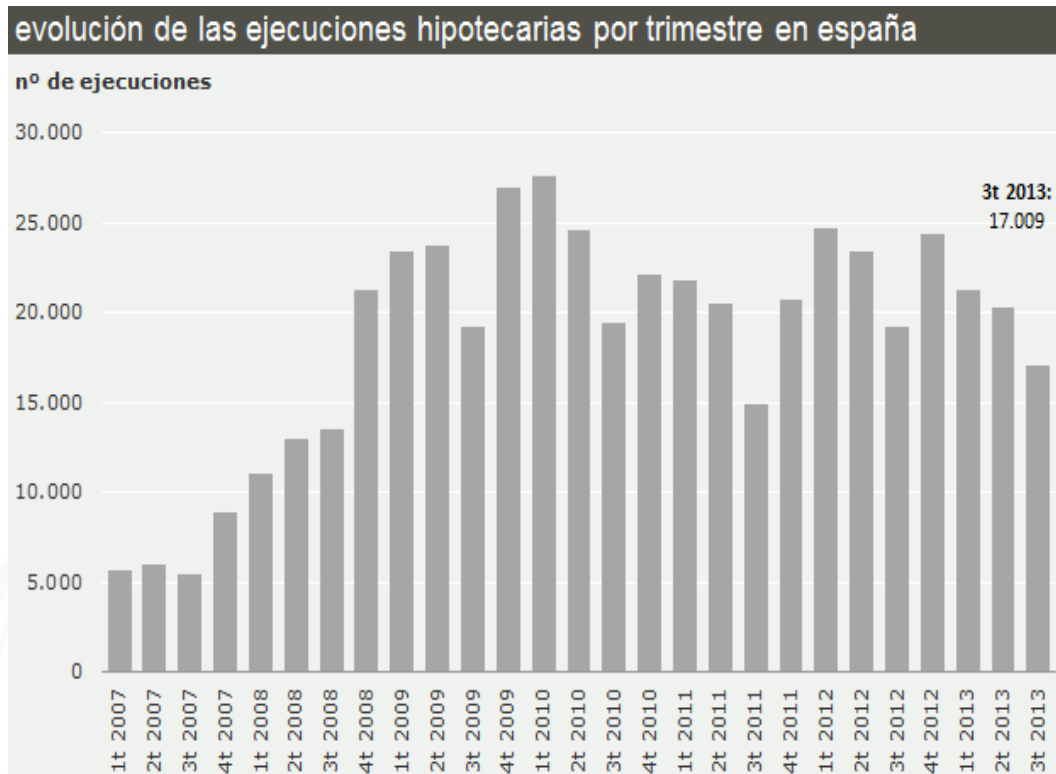
Afectados por la Hipoteca (PAH) que están plantando cara en la calle e institucionalmente para poder dar una salida a esta situación que como hemos indicado afecta a miles de familias y que ha sido una consecuencia directa del estallido de la burbuja inmobiliaria.

## 2. LA PROTECCIÓN DE LOS DEUDORES HIPOTECARIOS

Según los datos del Consejo General del Poder Judicial, desde 2007 hasta septiembre de 2013 en España ha habido 500.000 ejecuciones hipotecarias. Según el informe presentado por el Colegio de Registradores de la Propiedad, solo durante el año 2012, la banca se ha quedado con más de 30.034 primeras residencias por impago de créditos hipotecarios. Esto supone 115 desahucios de vivienda habitual por día hábil. El Consejo General del Poder Judicial manifiesta que desde el año 2008 se ha producido un aumento gravísimo de las ejecuciones hipotecarias (349.438). En el primer trimestre de 2012 ascendieron a 24.792, un 14,1% más que en el mismo período de 2011. El número de procedimientos de ejecución hipotecaria instados en los juzgados hasta Septiembre de 2012 ascendía a 67.537, un 18,3% más que un año antes. En ese mismo periodo, los procesos de ejecución hipotecaria que concluyeron en lanzamientos fueron 49.702, un 15,9% más que los registrados en el mismo periodo del año anterior. En el tercer trimestre del 2.013 se han reducido, los desahucios de viviendas como las ejecuciones hipotecarias. Entre julio y septiembre del 2.013 se produjeron más desahucios por impago del alquiler que por impago de la hipoteca. Las ejecuciones hipotecarias bajaron un 11,6% en términos interanual. En el tercer trimestre de 2.013 se iniciaron 17.009 ejecuciones hipotecarias, por Comunidades Autónomas, Andalucía representa el 23,1%. En cuanto a los desahucios, se produjeron en total 12.439 en el tercer trimestre del 2013; por impago de la hipoteca se produjeron 4.747, lejos de los 6.549 del segundo trimestre o de los 7.300 del primer trimestre y por impago del alquiler hubo 7.147 desalojos en el tercer trimestre. Este dato es un 32% menos que el segundo trimestre y un 36% menos que en el primer trimestre de 2013.

Según datos del Banco de España, en 2012, 39.167 familias perdieron su hogar en ejecuciones hipotecarias, de las cuales, el 83% (32.490) procedía de vivienda habitual.

Estas cifras nos dan un pequeño atisbo de esperanza y que las medidas legislativas y administrativas que se han tomado han frenado la alarmante situación que se estaba produciendo pero no han conseguido dar una solución radical al problema de fondo. Lo iremos viendo con más detalle. Puede significar un aplazamiento de los desahucios cuando acabe el límite temporal de las medidas protectoras dictadas.



Estos datos demuestran una realidad que los desahucios no comenzaron en el año 2012, cuando irrumpieron como una realidad mediática, sino que se trata de un problema grave que viene dándose desde que en 2008 comenzó la crisis. En todos los años transcurridos desde 2008 hasta la fecha se han producido desahucios, cientos de miles de desahucios, que han afectado a miles de familias españolas, muchas de las cuales han perdido su único hogar y se han visto obligadas a tener que rehacer su vida soportando la losa de la deuda hipotecaria aún no pagada.

Se trata por tanto de un drama social que ya viene produciéndose desde hace tiempo, aunque no haya conseguido “visibilidad” social hasta hace relativamente poco<sup>5</sup>. Un drama que puede haber pasado hasta cierto punto desapercibido para muchas personas, pero que no ha podido ser ignorado por las instituciones, organismos o colectivos que realizan a diario y de forma permanente una labor que les pone en contacto con aquellas personas y colectivos que por su situación de desfavorecimiento han sido las mas afectadas por las consecuencias de la crisis.

Ante esta dramática e insólita situación por la magnitud de personas perjudicadas se ha actuado en diversos frentes aunque el problema no se ha conseguido atajar de raíz, pero sí paliar en parte las consecuencias mas graves. El Defensor del Pueblo manifestaba “Se trata de dar respuesta a una situación excepcional que merece

<sup>5</sup> Desde un punto de vista sociopolítico un análisis desde los afectados en “Vidas Hipotecadas” de Ada Colau y Adriá Alemany  
<http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/01/vidas-hipotecadas.pdf>



respuestas excepcionales, aunque sea con carácter temporal, hasta que remonte la coyuntura económica”.<sup>6</sup>

Es interesante traer a colación las dos sentencias, independientemente de otras que ha habido a niveles judiciales inferiores, que dos altos tribunales han dictado recientemente en este ámbito y aunque no abordan el problema de fondo (la ejecución hipotecaria con la pérdida de vivienda habitual), si dan unas pautas de actuación a los jueces a la hora de interpretar las norma. No podemos entrar a analizarla con detalle, invitamos al estudiante interesado que las lea.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 14 de marzo de 2013, dicto una sentencia acerca de las cláusulas abusivas en los contratos de préstamos hipotecarios<sup>7</sup>. En esta sentencia dictamina que la normativa española se opone a la Directiva 93/13/CEE del Consejo, 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Esto es así ya que no prevé, en el procedimiento de ejecución hipotecaria español, la posibilidad de formular motivos de oposición basados en el carácter abusivo de una cláusula contractual del título ejecutivo y se deja esto para otro procedimiento, haciendo ilusorio esta oposición en la mayoría de los casos al no haber podido paralizar la ejecución hipotecaria dado que no se permite que el juez del proceso declarativo, competente para pronunciarse sobre esa cláusula, adopte medidas cautelares como la suspensión de la ejecución, cuando esa medida es necesaria para garantizar la plena eficacia del proceso. Corresponde al juez nacional la fijación en cada caso concreto de los elementos constitutivos de las cláusulas abusivas. El Tribunal da las siguientes indicaciones de interpretación al juez:

- Para considerar el vencimiento anticipado en los contratos de larga duración por incumplimiento como cláusula abusiva, el juez nacional tiene que valorar si el incumplimiento tiene carácter esencial, si dicha facultad supone una excepción con respecto a las normas aplicables en la materia y si existen medios para que el consumidor pueda poner remedio a los efectos del vencimiento anticipado.
- Los intereses de demora también dependen de las previsiones normativas en caso de que no existiese ese pacto y del tipo de interés de demora fijado en relación con el interés legal, a fin de comprobar si es adecuado para garantizar la realización de objetivos.
- Para valorar el pacto de liquidez, el juez deberá determinar si dicha cláusula supone una excepción a las normas aplicables ante la falta de acuerdo entre

6

[http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis\\_economica\\_e\\_insolvencia\\_personal.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis_economica_e_insolvencia_personal.pdf)

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, C-415/11, en la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona [http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Noticias\\_Judiciales/El\\_TJUE\\_declara\\_contrario\\_al\\_Derecho\\_de\\_la\\_Union\\_la\\_normativa\\_que\\_impide\\_al\\_juez\\_suspender\\_una\\_ejecucion\\_hipotecaria\\_en\\_marc\\_ha\\_cuando\\_debe\\_conocer\\_si\\_hay\\_clausula\\_abusiva](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Noticias_Judiciales/El_TJUE_declara_contrario_al_Derecho_de_la_Union_la_normativa_que_impide_al_juez_suspender_una_ejecucion_hipotecaria_en_marc_ha_cuando_debe_conocer_si_hay_clausula_abusiva)

las partes, de manera que dificulta el acceso del consumidor a la justicia y el ejercicio de su derecho de defensa.

Como vemos se trata mas bien de una sentencia que se mueve en el ámbito de la defensa del consumidor, en este caso un consumidor de un producto como es el préstamo de vivienda. El Tribunal Europeo hace una llamada severa de atención al legislador español para que tenga en cuenta que en el ámbito hipotecario también rigen las normas de protección al consumidor.

Estas circunstancias específicas han motivado la elaboración por parte del gobierno de la Junta de un anteproyecto de Ley para la protección de las personas consumidoras y usuarias en la contratación hipotecaria sobre la vivienda<sup>8</sup>. En el mismo se recogen una serie de requisitos específicos de forma muy minuciosa que deben reunir los préstamos hipotecarios para facilitar la transparencia del producto y algunas obligaciones específicas de los notarios en la línea de la sentencia del Tribunal Europeo.

Aunque este pronunciamiento judicial no implica una modificación directa del derecho interno pero si vincula a los órganos judiciales de los Estados miembros. Esta sentencia ha tenido una consecuencia directa e inmediata y así se reconoce en el preámbulo de la Ley 1/2013, por la que se ha modificado el artículo 129 de la Ley hipotecaria, entre otras normas y que después analizaremos.

La otra sentencia que queremos señalar es la que ha dictado la Sala Primera del Tribunal Supremo el 9 de mayo de 2.013 que ha estimado parcialmente un recurso de casación (485/2012)<sup>9</sup>. La sentencia declara la nulidad de las cláusulas suelo en los casos de falta de transparencia, como acontece en los tres supuestos examinados en el asunto que resuelve, que afectan a los bancos BBVA, Cajamar y Novagaliciabanco. Sin embargo, declara que este pronunciamiento no comporta devolución de las cantidades ya satisfechas, es decir que es una nulidad sui generis, no tiene efectos desde que se estableció esta cláusula (algunos jueces y tribunales si han reconocido la nulidad plena de esta cláusula por lo que la entidad financiera si debe devolver al hipotecado lo abonado en demasía). El Tribunal Supremo no declara la nulidad en general de las cláusulas suelo, si estas cumplen con los requisitos de transparencia respecto de los consumidores.

El Banco de España ha elaborado una guía de acceso al préstamo hipotecario<sup>10</sup>. En ella se especifica lo siguiente

*“Estas cláusulas (cláusulas techo, suelo, o techo y suelo) están previstas en la normativa de transparencia (actualmente en la Orden EHA/2899/2011). Ahora bien, si el préstamo que se ofrece las tiene, en la información personalizada con las características del préstamo que debe facilitar la entidad antes de su contratación debe hacerse una mención específica y especial a las mismas, indicando el tipo mínimo y*

8

<http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/cms/ocms/portal/Consumo/ContenidosEspecificos/leyhipotecaria.html>

<sup>9</sup> <http://facua.org/es/documentos/sentenciasupremosuelo090513.pdf>

<sup>10</sup> [http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/Folletos/Fic/Guia\\_hipotecaria\\_2013.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/Folletos/Fic/Guia_hipotecaria_2013.pdf)

*máximo a aplicar y la cuota máxima y mínima que habría que pagar como consecuencia de la aplicación de esos techos y suelos. Además, a raíz de la Ley 1/2013, el notario recabará del prestatario su expresión manuscrita de haber sido advertido de este riesgo derivado del contrato.”*

Se ha especulado que a raíz de diversas sentencias que se iban a eliminar este tipo de cláusulas, lo cierto es que algunos bancos ya no ofrecen estas cláusulas en sus préstamos hipotecarios, que otros las han eliminado, pero que subsisten en muchos casos.

### **3. LAS OFICINAS EN DEFENSA DE LA VIVIENDA Y DEUDORES HIPOTECARIOS**

En el informe balance de gestión del año 2.012 del Defensor del Pueblo Andaluz esta institución propone a la Consejería de Justicia e Interior, al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias la creación de oficinas de asesoramiento a deudores sin recursos en riesgo de ejecución hipotecaria señalaba:

*“1. Sugerencia en el sentido de que, previos los trámites que correspondan, adopte las medidas que considere oportunas para impulsar la creación de Oficinas destinadas a prestar servicios de información, mediación y asistencia letrada a personas y familias en riesgo de ejecución hipotecaria destinadas a atender con carácter gratuito a personas carentes de recursos para afrontar los gastos que conlleva el acceso a tales servicios.*

*Creemos, a este respecto, que sería conveniente que, por parte de esa Consejería, se coordinaran las medidas a adoptar con las que, en su caso, puedan emprenderse desde la Consejería de Fomento y Vivienda, con el fin de alcanzar la mayor eficiencia posible, tanto en medios materiales y humanos, como en resultados prácticos.*

*2. Sugerencia en el sentido de que, dada la necesidad de financiar estos servicios, que tendrían carácter gratuito, se impulse la firma de Convenios para asumir la puesta en funcionamiento de estas Oficinas por parte de la Consejería de Justicia e Interior, las Administraciones locales (Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos), con objeto de subvencionar los costes que requieran estos servicios, y los Colegios de Abogados, que deberían adaptar sus tarifas por servicios al carácter social de estas prestaciones*

*3. Sugerencia en el sentido de que, sin perjuicio de que sea necesario discriminar positivamente el derecho de acceso a estos servicios, se elabore un documento de orientación que se facilitaría en estas oficinas y en las Administraciones firmantes del Convenio y que también fuera accesible a través de una página Web para informar a cualquier persona que esté interesada sobre las posibilidades que ofrece la legislación actual sobre reestructuración de la deuda hipotecaria ante la dificultad de*

*atender su pago y los mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria”.*

La Secretaría General de Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda mediante instrucción del 1 de octubre de 2.012 pone en marcha el Programa Andaluz en Defensa de la Vivienda<sup>11</sup>. El Programa es un servicio público y gratuito a través de una red presencial de oficinas en las ocho Delegaciones Territoriales de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio, presta apoyo a la ciudadanía mediante servicios de prevención, intermediación y protección. Podemos diferenciar tres áreas de actuación.

La primera área se denomina prevención. En esta fase el Programa ofrece información y asesoramiento a los ciudadanos que se encuentren en la situación previa a la contratación de una hipoteca. Esta labor se desarrollará en colaboración con los Servicios de Consumo de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales. También contará con el apoyo de organizaciones de consumidores y usuarios y prevé la suscripción del convenio correspondiente con las Oficinas Municipales de Información al Consumidor.

Hay una segunda etapa o área que se denomina intermediación. A partir del principio jurídico pro consumatore (las normas deben interpretarse a favor de la parte más débil, los consumidores), las oficinas en defensa de la vivienda intermedian con las entidades financieras en defensa de los ciudadanos que sufran endeudamiento sobrevenido a partir de la pérdida de su empleo u otras circunstancias, asesorándolos para garantizar las mejores condiciones posibles para la negociación o liquidación de la deuda contraída. Las actuaciones de información pueden versar sobre la dación en pago y reestructuración de deuda hipotecaria, la posibilidad de suspender un lanzamiento\*, información sobre las cláusulas suelo, información sobre la carencia de capital, novación del préstamo hipotecario, sobre la solicitud de justicia gratuita. Pero la oficina no solo se limita a facilitar información sino que entre sus tareas está la negociación con las entidades financieras, si así lo solicita el ciudadano, de cara a la dación en pago, a la suspensión de la subasta o el lanzamiento, de carencia en la amortización de capital, de la ampliación del plazo de amortización, de la reducción del tipo de interés aplicable y de la cláusula suelo, de alquiler social con la entidad bancaria etc. Para ello se facilita al ciudadano la prestación de la ayuda necesaria para realizar los trámites oportunos, escritos al juzgado, entidad bancaria, solicitud de justicia gratuita etc.

Una tercera fase o etapa que se denomina protección se dirige a las personas o familias a las que la pérdida de su domicilio habitual, como consecuencia de una ejecución hipotecaria o por morosidad del pago del alquiler con causas objetivas y justificadas, sitúe en grave riesgo de exclusión social, entendiéndose por ello, en sus diversos grados y situaciones, la ausencia o insuficiencia de los recursos y medios económicos necesarios para el desarrollo de un proyecto de vida normalizado, que le imposibilita o limita el ejercicio de los derechos sociales. Las actuaciones en este ámbito además de asesorar e informar a las familias es la de intermediar y buscar

---

<sup>11</sup>[http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/programa\\_defensa\\_vivienda](http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/portal-web/web/areas/vivienda/programa_defensa_vivienda)



posibles alojamientos de carácter protegido o de índole social contactando con los promotores públicos y privados o propietarios que tengan disponibilidad de viviendas libres y adecuadas, en función de los precios, para poder paliar la situación en la que se encuentra la familia tras la pérdida de su vivienda. Este es el punto flaco del programa dado que no hay un parque público de viviendas protegidas de carácter social suficiente ni una normativa que proteja a los ciudadanos que evite o ponga trabas a la pérdida de un derecho fundamental como es la vivienda o en su caso le facilite otra vivienda cuyos costes pueda soportar con los ingresos que disponga la familia. En esta fase es de suma importancia la colaboración con los servicios sociales comunitarios para buscar una posible salida a las dramáticas situaciones que se presentan.

Desde que se puso en marcha las oficinas en defensa de la vivienda hasta el 31 de diciembre de 2013 han pasado por ellas 8.920 visitas. En la oficina de Granada se han atendido a 921 personas, en total 595 casos diferentes atendidos. En la fase de prevención- información se han atendido a 810 casos, 114 en Granada. En intermediación se han contabilizado 394 casos en Granada de los 4.410 tratados de Andalucía. Por último, se han abordado 617 casos de protección de los que 87 se han tratado en las oficinas de Granada. Las acciones más importantes llevadas a cabo por el personal de la Oficina son las de negociación con las entidades bancarias (reestructuración de deudas, dación en pago, suspensión de lanzamiento etc.). Solamente en un 9% de los casos la negociación no ha tenido éxito, el resto o han sido favorables, es decir se ha llegado a un acuerdo entre las partes, o están aún en trámite.

El Defensor del Pueblo Andaluz en el informe del 2012 hacia las siguientes manifestaciones sobre este programa

*“Aunque la iniciativa es novedosa y la experiencia breve, podemos anticipar nuestra positiva valoración de estas oficinas por cuanto están posibilitando ofrecer a las familias inmersas en problemas para el pago de sus créditos hipotecarios un asesoramiento profesional y especializado, tanto para negociar con las entidades financieras, como para ayudar en los procesos judiciales por ejecución hipotecaria.*

*La creación de estas oficinas, no solo ha venido a dar respuesta a una petición reiterada de esta Institución para mejorar la atención pública a las familias en riesgo de desahucio, sino que además nos ha permitido mejorar la eficacia de nuestra labor de mediación en materia hipotecaria, ya que nos permite ofrecer a quienes demandan nuestra intervención una actuación coordinada con las oficinas de la Consejería de Vivienda, colaborando con las mismas en el examen del caso y, cuando procede, en la realización de gestiones ante la entidad financiera.*

*Aunque no siempre el resultado de estas mediaciones es el deseado, lo cierto es que se ha incrementado notablemente el número de casos en que se consigue un resultado satisfactorio para las familias afectadas”.*

#### 4. LA COLABORACIÓN MUNICIPAL EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DEUDORES HIPOTECARIOS

Las diversas administraciones públicas están obligadas a cooperar de forma estrecha para poder paliar las consecuencias de la crisis en el ámbito de la vivienda y los prestamos hipotecarios. Es necesaria una colaboración de diversas áreas de la administración, como son los servicios sociales, las oficinas de defensa de los consumidores, la de la vivienda o la defensa jurídica de los ciudadanos.

Ya hemos visto como la protección del consumidor es una pieza clave en la defensa del derecho a la vivienda. Precisamente en este aspecto ha estado la clave de las sentencias judiciales favorables, por ello la importancia que tienen las Oficinas de Defensa del Consumidor. Existe un acuerdo de colaboración entre la Secretaría General de Consumo y la Secretaría General de Vivienda de la Junta de Andalucía firmado en otoño del 2.012. Entre otros objetivos en este acuerdo se marcan un plan de inspección específico a empresas y gestores inmobiliarios, promotoras y constructoras, en la venta, promoción y publicidad en el arrendamiento y compraventa de vivienda, así mismo se desarrollaran programas formativos e informativos en materia de vivienda etc.

Otra pieza importante es la colaboración con el Tercer Sector. Con Cruz Roja Española en Andalucía y el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social la Consejería de Fomento y Vivienda ha firmado sendos convenios de colaboración con el Programa Andaluz en Defensa de la Vivienda

Los ciudadanos se acercan a la administración más cercana y asequible, la municipal, y aunque la competencia en materia de vivienda y medios que disponen son muy limitados, muchos municipios se están implicando en estas tareas de apoyo y asesoramiento a sus vecinos.

La Diputación Provincial de Granada ha creado la Oficina de Intermediación Hipotecaria mediante un acuerdo con el Colegio de Abogados de Granada<sup>12</sup>. Esta oficina ayuda a las personas residentes en algún municipio de la provincia de Granada, que sean propietarios de la vivienda donde residen habitualmente que pueden verse afectadas por situaciones de riesgo residencial y que puedan derivar en ejecuciones hipotecarias, o que se encuentren ya inmersas en procedimientos de ejecución hipotecaria. Las tareas que se desarrollan son de información en materia de hipoteca, sobre procedimientos en caso de impagos, así como buscar posibles soluciones para evitar las ejecuciones hipotecarias.

El Ayuntamiento de Granada también ha creado mediante un acuerdo con el Colegio de Abogados de Granada un Servicio de Intermediación Hipotecaria<sup>13</sup> para personas empadronadas en Granada que como se indica “pueden verse afectadas por situaciones de riesgo residencial y que puedan derivar en ejecuciones hipotecarias, o que se encuentren ya inmersas en procedimientos de ejecución hipotecaria”.

<sup>12</sup> <http://www.icagr.es/pm34/oficina-intermediacion-hipotecaria-provincia>

<sup>13</sup> <http://www.icagr.es/pm34/oficina-intermediacion-hipotecaria-capital>

Hasta la fecha 50 ayuntamientos granadinos han firmado el convenio de colaboración con la Consejería de Fomento y Vivienda para colaborar en el programa Andaluz en Defensa de la Vivienda.

- Prestar el asesoramiento de quien lo necesite sobre los problemas económicos que padecen en relación a su residencia habitual y permanente a través de la Oficina Municipal de Información al Consumidor
- A través de sus servicios sociales y previa solicitud motivada de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, a realizar los informes necesarios para comprobar, con carácter de urgencia y en un plazo máximo no superior a quince días, la situación social y económica de las personas destinatarias del Programa, al objeto de determinar si las mismas están en riesgo de exclusión social.
- A propiciar el realojo provisional en una vivienda de su titularidad o de sus entes instrumentales, en régimen de arrendamiento y siempre que tengan viviendas desocupadas, de las personas que hayan sido privadas del uso y disfrute de la vivienda habitual y permanente por razón del desahucio o lanzamiento por ejecución hipotecaria en virtud de resolución judicial, se encuentren en situación de riesgo de exclusión social y así se determine por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.
- A facilitar a las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía la información que le sea solicitada de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegidas

Por su parte la Delegación Territorial organizará jornadas técnicas, sesiones o actividades formativas dirigidas al personal de la Entidad Local que colabore en el desarrollo del Convenio. Las Oficinas Territoriales atenderán los casos que se deriven de los ayuntamientos, asesorándoles y actuarán conforme a la gravedad del caso, informándoles en su caso de las gestiones realizadas, salvaguardando siempre la protección de datos.

Especial relieve reviste la colaboración con los servicios comunitarios o municipales. Como hemos podido constatar la situación de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión de las personas que están sujetas a un procedimiento de ejecución hipotecaria o a un desalojo por impago de alquiler es fundamental en muchas de las actuaciones de la Oficina en Defensa de la Vivienda. Dado la situación de vulnerabilidad de las familias, en muchos casos con hijos menores, la celeridad en la actuación administrativa es fundamental de ahí la necesidad de establecer protocolos de actuación para la elaboración de los mencionados informes. Los informes que en base del artículo 13 del Reglamento de Vivienda Protegida<sup>14</sup> deben emitir los trabajadores sociales están en esta línea. Este informe es fundamental para establecer las excepciones

---

<sup>14</sup> Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 8 de agosto 2006) modificado por Decreto 1/2012, de 10 de enero (BOJA 30 de Enero 2012)

de la adjudicación de viviendas protegidas a través del Registro, es decir se saltaría el procedimiento establecido de forma regular que vimos en capítulos anteriores. En el convenio que se ha firmado con los Colegios de Trabajo Social que hemos aludido, se menciona la elaboración de un informe tipo que recoja estas circunstancias específicas relacionadas con la vivienda que sirva a las administraciones competentes en el desarrollo de sus tareas. (Este informe tipo ha sido elaborado por el Consejo General de Trabajo Social).

## 5. MEDIDAS CONTRA LOS DESAHUCIOS HIPOTECARIOS

### 5.1. Normativa estatal para reforzar la protección a los deudores hipotecarios

Las normas aprobadas para hacer frente a los problemas del sobreendeudamiento de las familias españolas debido a la deuda hipotecaria que mantienen han sido las siguientes:

- El Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio<sup>15</sup>
- El Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos
- El Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios
- La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que modifica y abarca en parte las anteriores normas.
- La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

A continuación resumimos el contenido de estas normas, especialmente las de mayor calado como son el Real Decreto 6/2012 y la Ley 1/2013 en lo relativo a la reestructuración de las deudas, como instrumento para tratar la insolvencia personal.

La primera medida legislativa que se adoptó fue el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio que estableció la inembargabilidad cuando el precio obtenido por la venta de la vivienda habitual hipotecada en un procedimiento de ejecución hipotecaria fuera insuficiente para cubrir el crédito garantizado. Se dirigía exclusivamente a los deudores hipotecarios que han perdido su vivienda habitual, elevando ese mínimo hasta el 150% del SMI y un 30% adicional por cada familiar de su núcleo que no perciba ingresos superiores ha dicho SMI. En el preámbulo ya se decía:

*“Por otra parte, la situación específica del mercado inmobiliario en España plantea situaciones de especial dificultad para quienes contrajeron préstamos hipotecarios en los momentos de mayor valoración de los inmuebles y se encuentran ahora con la imposibilidad de satisfacer sus obligaciones de pago. Frente a esta*

---

<sup>15</sup> 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 (BO/ 7-7-2011)



*situación el Gobierno considera necesario adoptar medidas adicionales de protección para las familias con menores ingresos, así como las reformas necesarias para garantizar que las ejecuciones hipotecarias se realizan sin dar lugar a situaciones abusivas o de malbaratamiento de los bienes afectados; manteniendo plenamente, sin embargo, los elementos fundamentales de garantía de los préstamos y, con ellos, de la seguridad y solvencia de nuestro sistema hipotecario”.*

Esta norma fue totalmente insuficiente para abordar la magnitud del problema y el nuevo gobierno se vio obligado a establecer nuevas normas protectoras de los deudores hipotecarios y aprueba el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección a los deudores hipotecarios sin recursos<sup>16</sup>. La adopción de esta medida urgente viene motivada en el preámbulo o exposición de motivos de la norma.

*“Resulta dramática la realidad en la que se encuentran inmersas muchas familias que, como consecuencia de su situación de desempleo o de ausencia de actividad económica, prolongada en el tiempo, han dejado de poder atender el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de los préstamos o créditos hipotecarios concertados para la adquisición de su vivienda.*

*Tal circunstancia y la consiguiente puesta en marcha de los procesos de ejecución hipotecaria están determinando que un segmento de la población quede privado de su vivienda, y se enfrente a muy serios problemas para su sustento en condiciones dignas. El Gobierno considera, por ello, que no puede demorarse más tiempo la adopción de medidas que permitan aportar soluciones a esta situación socioeconómica en consonancia con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, consagrado en el artículo 47 de la Constitución española”*

El objeto fundamental de la norma, es establecer medidas conducentes a procurar la reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago, así como mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria. Estas medidas se aplican a deudores vulnerables o en el umbral de la pobreza en los contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria.

Crea en su artículo 5 el llamado *Código de Buenas Prácticas Bancarias* que será de adhesión voluntaria por parte de las entidades de crédito o de cualquier otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios con una publicación periódica en el BOE de las entidades que se adhieren. Lo veremos con mas detalle en el capítulo siguiente.

Define el umbral de exclusión de las personas a las que se les puede aplicar lo regulado en esta ley a través del código de buenas prácticas y establece:

- Las novaciones contractuales al amparo de esta ley están exenta del Impuesto Trasmisiones y Actos Jurídicos documentados

---

<sup>16</sup> BOE 10 de marzo 2012

- En las transmisiones (dación en pago) el sujeto pasivo sustituto del contribuyente es la entidad bancaria o la que adquiera el inmueble, sin poderse las exigir al hipotecado
- Están exenta del IRPF las ganancias patrimoniales de los deudores en aplicación de esta norma
- Los derechos arancelarios notariales y registrales derivados de cancelación de hipotecas para los casos de esta norma se bonifican al 50%; no debe pagar nada si la entidad financiera adquiere el bien libre de carga hipotecaria.
- Modifica la venta extrajudicial modificando el Art. 129 de la Ley hipotecaria que a su vez ha sido modificado mediante Ley 1/2013.
- Las personas afectadas por desahucios podrán ser beneficiarios de ayudas a inquilinos de forma preferente y también los solicitantes provenientes de dación en pago por aplicación del código de buenas practicas que no excedan 2,5 veces el IPREM
- Los contratos de arrendamientos que se concierten a través del código de Buenas Practicas tendrán duración de dos años improrrogable, la renta será en función de lo establecido en el código. A los seis meses del impago se podrá instar el desahucio

Las críticas sobre la aplicación de esta norma son fuertes. Varios meses después de su aplicación, los resultados son desalentadores: 44 casos de reestructuración de la deuda y apenas 8 casos de dación en pago. Uno de los factores principales reside en la restrictiva delimitación del “umbral de exclusión” que establece dicho procedimiento: que todos los miembros de la unidad familiar carezcan de rentas derivadas del trabajo o de actividades económicas, que la cuota hipotecaria resulte superior al 60 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar, y para viviendas cuyo precio de adquisición no hubiese excedido de unas cantidades claramente anteriores a los precios del tiempo de la burbuja inmobiliaria. Así, según los datos de la Comisión de Control, referidos al primer trimestre de vigencia del Código de Buenas Prácticas (2012) se habían presentado, en toda España, 568 solicitudes, de las que correspondían a la Comunidad Autónoma de Andalucía 158.

El Defensor del Pueblo, entre otras instituciones insto a reformar la ley Posteriormente, en medio de una creciente alarma mediática y social, se aprueba el Real Decreto-ley 27/2012 de 15 de noviembre<sup>17</sup>, que disponía la suspensión de los lanzamientos durante dos años desde su entrada en vigor sobre viviendas habituales de “colectivos especialmente vulnerables”. Para muchos colectivos como la Plataformas de Afectados por la Hipoteca (PAH) o las redes contra la pobreza y fuerzas políticas y sindicales esto era insuficiente. Recogieron millón y medio de firmas para la tramitación de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), solicitando la dación en pago retroactiva, paralizar los desahucios y promover el alquiler social. En definitiva, se pedía soluciones y un cambio ante el problema social en el que se han convertido las

<sup>17</sup> BOE de 16 de noviembre 2012

ejecuciones hipotecarias. La ILP fue admitida a trámite, de las pocas iniciativas que se han admitido, pero según los promotores desvirtuada en el trámite parlamentario que llevo a la aprobación de la Ley 1/2013 de 14 de mayo <sup>18</sup>

El primer aspecto positivo de esta norma es que permite suspender el lanzamiento de la vivienda en los procedimientos judiciales y extrajudiciales por plazo de dos años. Es un plazo para muchos insuficiente para que la familia pueda, en la inmensa mayoría de los casos, reorganizar su vida y situación para poder conseguir con sus propios medios una vivienda digna. Se faculta al gobierno para promover con el sector financiero un fondo social de viviendas, destinado a dar cobertura a aquellas personas que han sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de créditos hipotecarios, siempre que reúnan las circunstancias reguladas en la norma, facilitándolas un alquiler asequible.

El 17 de enero de 2013 se firma un convenio para la creación del Fondo Social de Viviendas entre el Gobierno Central, el Banco de España, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Plataforma del Tercer Sector, las patronales bancarias y 33 entidades de crédito. Este es un convenio de buenas intenciones pero con eficacia limitada dado que los fondos sociales de viviendas constituidos en cada entidad de crédito se destinarán exclusivamente a aquellas familias cuyo desalojo se haya producido como consecuencia de una demanda de ejecución iniciada por la misma entidad de crédito que participa en el fondo social de viviendas. El gobierno ha editado una guía práctica <sup>19</sup> de este fondo que actualmente cuenta con 5.891 viviendas en toda España.

Según datos periodísticos *“En el primer trimestre solamente recibimos una solicitud. Y en el segundo, apenas 10”*, comentan fuentes cercanas a una de las mayores entidades financieras de España. *“En estos cinco meses apenas hemos recibido una treintena”*, aseguran desde otra”. Son escasas las personas que se han acogido al mismo y por lo tanto no están paliando la situación, circunstancia que reconoce el propio Gobierno. En el primer año de vigencia el fondo ha ofrecido 640 viviendas, aunque sólo se ha firmado 169 contratos de arrendamiento, según datos del Ministerio de Economía. Al menos a 1.098 solicitantes se les ha denegado un piso por no cumplir los requisitos, de acuerdo a los últimos datos disponibles

La Ley 1/2013 le da un plazo de seis meses al gobierno para estudiar la posibilidad de ampliar este fondo social también a otras familias que se encuentren también en situación de vulnerabilidad. Aunque se ha pasado el plazo desde la entrada en vigor de la Ley no se ha ampliado todavía el acceso a este fondo social de viviendas a otras familias distintas a la regulada en la norma original.

Las críticas al funcionamiento de este fondo han sido varias. Se ha señalado que el colectivo que puede beneficiarse es muy reducido (solo pueden acceder a las viviendas sociales de la entidad que le ha ejecutado la hipoteca), que estas viviendas se

<sup>18</sup> BOE 15 de mayo de 2013

<sup>19</sup> [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/130507\\_Fondo\\_Social\\_Vivienda.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/130507_Fondo_Social_Vivienda.pdf)

encuentran en zonas poco asequibles, que su precio medio es excesivo para las necesidades de los desahuciados etc.

En la reunión de todas las Defensorías del Pueblo españolas reunidas en la ciudad de Oviedo el 14 de Diciembre de 2012, con objeto de proponer medidas para la protección eficaz del derecho constitucional a la vivienda se hicieron las siguientes propuestas:

- *“Ampliar los supuestos de beneficiarios de las normas que han sido aprobadas recientemente para proteger a los deudores en riesgo de ejecución hipotecaria.*
- *Promover el alquiler social de las viviendas como alternativa al desahucio.*
- *Incrementar los supuestos de acogimiento a las medidas de reestructuración de las deudas hipotecarias.*
- *Establecer los supuestos en los que se podrían acoger a la dación en pago los deudores como uno de los posibles medios para liquidar la deuda hipotecaria.*
- *Extender las medidas de protección a los locales de negocio donde se desarrolla la actividad que constituye el medio de vida del deudor.*
- *Regular un sistema de reestructuración de deudas, articulando una serie de mecanismos que busquen soluciones cuando se generen, de buena fe, situaciones de sobreendeudamiento.*
- *Instar a la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria), para que adopte las medidas necesarias al objeto de que las entidades financieras destinen, al menos, todas las viviendas protegidas de su titularidad, al fin para el que fueron construidas, previendo medidas alternativas, incluida la expropiación, ponderando su valoración en función de su amortización, la dificultad de venta, las ayudas públicas recibidas por la entidad financiera y la valoración, a los efectos de su inclusión, en la SAREB, valorando, asimismo, la adquisición de inmuebles de titularidad de las entidades beneficiarias a los precios socialmente ponderados como alternativa a la construcción de viviendas protegidas en los planes públicos de vivienda y suelo para destinarlos al alquiler social.*
- *Determinar un protocolo de intervención para evitar los lanzamientos de familias y personas que puedan acogerse a los supuestos de suspensión de estos previstos en las normas de protección de deudores en riesgo de ejecución hipotecaria aprobadas recientemente por el Gobierno.*
- *Poner en marcha de forma urgente el Fondo Social de Viviendas y dotarlo de los suficientes inmuebles para dar respuesta a los adquirentes de buena fe que sean desahuciados por circunstancias sobrevenidas.*
- *Reformar la normativa fiscal y tributaria para evitar que los deudores de buena fe vean agravada su situación personal por las cargas impositivas,*



*tales como el impuesto de transmisiones o de plusvalías y otro tipo de impuestos.*

- *Crear o reforzar servicios públicos de asesoramiento, orientación y mediación entre las entidades financieras y los propietarios que se encuentren en dificultades de pago.*
- *Sugerir el aplazamiento del pago del precio o en su caso, del alquiler, ante la entidad financiera en determinados supuestos y condiciones”*

El anterior Real Decreto-ley se tramitó como proyecto de ley y culminó con la aprobación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Para muchos colectivos sociales apenas se ha avanzado en relación a la normativa ya existente y sigue sin dar una solución para las personas que ya fueron desahuciadas.

En el preámbulo hace un reconocimiento a la situación excepcional que obliga a dictar esta norma. *“La atención a las circunstancias excepcionales que atraviesa nuestro país, motivadas por la crisis económica y financiera, en las que numerosas personas que contrataron un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual se encuentran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones, exige la adopción de medidas que, en diferentes formas, contribuyan a aliviar la situación de los deudores hipotecarios”.*

En esta norma se prevé también la suspensión inmediata, por un plazo de dos años de los lanzamientos de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión (la suspensión finaliza el 16 de mayo de 2015). Esta medida, tiene carácter excepcional y temporal. Los colectivos sociales considerados vulnerables, que se pueden acoger a esta medida son los mismos que los incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 27/2012, a los que se les exigen los mismos requisitos. Se debe acreditar esta circunstancia en cualquier momento del procedimiento de ejecución pero antes del lanzamiento y aportando la documentación que acredite reunir los requisitos objetivos y subjetivos establecidos en la ley.

Se han incluido en el ámbito de aplicación de la Ley también a los avalistas y fiadores hipotecarios respecto de su vivienda habitual y con las mismas condiciones que las establecidas para el deudor hipotecario. Los fiadores y avalistas que se encuentren también en el umbral de exclusión podrán exigir al banco que agote primero el patrimonio del deudor principal antes que los bienes que ellos han fiado o avalado

La deuda que no haya podido ser cubierta no devenga mas intereses de demora que el resultado de sumar a los intereses remuneratorios un 2 % sobre el capital pendiente de préstamo

El ámbito de aplicación de la suspensión requiere el cumplimiento de dos tipos de requisitos, uno subjetivo y el otro objetivo:

a) *Requisitos subjetivos:*

- Familia. Numerosa

- Familia Monoparental con 2 hijos a cargo.
- Familia con hijo menor de 3 años o algún miembro con discapacidad o dependiente.
- Familias en la que el deudor se encuentre en desempleo y haya agotado las prestaciones sociales
- Víctimas de violencia de género

b) *Requisitos objetivos:*

- El límite de ingresos no puede superar tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que se eleva si hay algún miembro con discapacidad o dependencia (cuatro y cinco veces el IPREM)
- En los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar tiene que haber sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda (la carga hipotecaria se haya multiplicado por 1,5)
- La cuota hipotecaria ha de resultar superior al 50 por ciento de los ingresos netos del conjunto de los miembros de la unidad familiar;
- El crédito o préstamo garantizado con hipoteca tiene que gravar la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.

Esta Ley introduce modificaciones importante además de las que afectan al Real Decreto Ley 6/2012 visto anteriormente, introduce cambios en la normativa hipotecaria española. Concretamente modifica la Ley Hipotecaria de 1946, la Ley 2/1981, de 25 de marzo de Regulación del Mercado Hipotecario, Ley 1/2000 de 7 de enero de Enjuiciamiento civil

Al establecerse una especial protección legal en la vivienda habitual en las escrituras de préstamo sobre vivienda deberá figurar recogido si esta es la vivienda habitual o no.

Los intereses de demora de hipotecas constituidas sobre vivienda habitual no podrá ser superior a tres veces el interés legal del dinero y solo podrán devengarse por el capital pendiente de pago. Se prohíbe la capitalización de dichos intereses y se establece que, en caso de que el resultado de la ejecución fuera insuficiente para cubrir toda la deuda garantizada, dicho resultado se aplicará en último lugar a los intereses de demora, de tal forma que se permita, en la mayor medida posible, que el principal deje de devengar intereses. Esta limitación de los intereses de demora se refiere tanto a las hipotecas que se constituyan con posterioridad a la entrada en vigor de la ley, como a las hipotecas constituidas antes de la entrada en vigor de la misma.

La venta extrajudicial se realizara ante el Notario y se ajustará a lo siguiente:

- El valor del bien hipotecado, no podrá ser inferior al 75 % del valor de tasación.

- La sujeción a procedimiento de venta extrajudicial debe constar en una estipulación expresa.
- Se acompañará documento de amortizaciones y fecha y de haberse practicado la liquidación en la forma pactada
- La venta se realizará mediante una sola subasta en el portal electrónico en la Agencia Estatal BOE
- Si el Notario considera que alguna cláusula del préstamo es abusiva, lo pondrá en conocimiento del deudor, acreedor o avalista hipotecante.
- El Notario suspenderá la venta extrajudicial cuando cualquiera de las partes acredite haber planteado ante el Juez, el carácter abusivo de dichas cláusulas.
- Una vez sustanciado ese incidente y si no se aprecia cláusula abusiva puede proseguir la venta extrajudicial.
- Una vez concluido el procedimiento, el notario expedirá certificado acreditativo del precio del remate y de la deuda pendiente por todos los conceptos.

Como consecuencia de las sentencias antes mencionada también se introducen las modificaciones en el procedimiento de ejecución hipotecaria.

- Cuando el Tribunal aprecia que alguna de las cláusulas puede ser abusiva dará audiencia a las partes en el plazo de 5 días.
- Si el carácter de una o varias cláusulas es abusivo, el juez mediante auto puede decretar la improcedencia o despacharlo sin incluir las cláusulas que se consideren abusivas.
- En la escritura de constitución de hipoteca figurará el precio del bien, siendo el precio de subasta no inferior al 75% del valor señalado en la tasación.
- El acreedor podrá reclamar la totalidad de lo adeudado por capital y por intereses si se hubiese convenido el vencimiento total en caso de falta de pago de, al menos, tres plazos mensuales sin cumplir el deudor su obligación de pago o un número de cuotas tal que suponga que el deudor ha incumplido su obligación por un plazo, al menos, equivalente a tres meses, y este convenio constase en la escritura de constitución
- Hasta el día señalado para la subasta podrá el deudor liberarse pagando el capital e intereses y los de demora consignándolo sin necesidad de consentimiento del acreedor si se trata de vivienda habitual También puede efectuar el pago un tercero con consentimiento del ejecutante
- Para una segunda liberación deben mediar al menos tres años entre la fecha de liberación de la primera y el requerimiento de pago
- La subasta se anuncia al menos con 20 días de antelación en el portal de subastas judiciales dependiente del Ministerio de Justicia, en los edictos se



identificará la finca, incluyendo los datos y referencia catastral, la valoración inicial y las cargas que tiene

- Para pujar se debe depositar el 5% del valor de la tasación
- Si el poseedor consiente la inspección del inmueble y colabora podrá solicitar del tribunal un 2% de reducción de deuda hipotecaria
- Si la mejor postura es igual o superior al 70% del valor por el que ha salido a subasta, el Secretario Judicial aprobará el remate. En el plazo de 40 días el rematante habrá de consignar en la cuenta de depósitos y consignaciones la diferencia entre lo depositado y el precio total del remate.
- Si en el acto de la subasta no hubiere ningún postor, podrá el acreedor, en el plazo de veinte días, pedir la adjudicación del bien. Si no se tratare de la vivienda habitual del deudor, el acreedor podrá pedir la adjudicación por el 50 por cien del valor por el que el bien hubiera salido a subasta o por la cantidad que se le deba por todos los conceptos. Si se tratare de la vivienda habitual del deudor, la adjudicación se hará por importe igual al 70 por cien del valor por el que el bien hubiese salido a subasta o si la cantidad que se le deba por todos los conceptos es inferior a ese porcentaje, por el 60 por cien. Cuando el acreedor, en el plazo de veinte días, no hiciere uso de esa facultad, el Secretario judicial procederá al alzamiento del embargo, a instancia del ejecutado
- Si subastados los bienes fuera insuficiente el crédito, el ejecutante puede pedir despacho de la ejecución por la cantidad que falte con las siguientes especialidades:
  - El ejecutado queda liberado si en el plazo de 5 años desde la fecha de aprobación del remate o adjudicación satisface el 65% de la cantidad que quedara pendiente incrementada por el interés legal del dinero hasta el momento del pago
  - Si, no pudiendo satisfacer el 65 por cien dentro del plazo de cinco años, satisficiera el 80 por cien dentro de los diez años queda liberado de la deuda. De no concurrir las anteriores circunstancias, podrá el acreedor reclamar la totalidad de lo que se le deba según las estipulaciones contractuales y normas que resulten de aplicación
  - Si el bien ejecutado se vende, dentro del plazo de 10 años la deuda remanente que corresponda pagar al ejecutado en el momento de la enajenación se verá reducida en un 50 por cien de la plusvalía obtenida en tal venta, para cuyo cálculo se deducirán todos los costes que debidamente acredite el ejecutante. Si en los plazos antes señalados se produce una ejecución dineraria que exceda del importe por el que el deudor podría quedar liberado según las reglas anteriores, se pondrá a su disposición el remanente.

- Si la ejecución dineraria excede del importe, el deudor podrá quedar liberado y se pondrá a disposición el remanente. El Secretario Judicial lo hará constar
- Las costas no pueden superar el 5 % de la cantidad que se reclame de deuda.

Vamos a señalar otras de las disposiciones importantes que ha introducido la ley:

- A los beneficiarios de las Ayudas estatales, no se les exigirá la autorización administrativa ni el reintegro a la Administración, de las ayudas recibidas, ni exenciones cuando la vivienda protegida sea en dación en pago por procedimiento de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial. Tampoco a los adquirentes de viviendas protegidas de protección oficial por reestructuración o quitas de deuda hipotecaria al amparo de esta norma. Esta exención se ha hecho efectiva a las ayudas autonómicas.
- Los partícipes de planes de pensiones podrán rescatar el mismo en el plazo de dos años si hay un procedimiento de ejecución sobre su vivienda habitual, siempre que estos derechos consolidados sean suficientes para evitar la enajenación de la vivienda y no disponga de otros bienes para evitarlo.
- Las sociedades de tasación estarán sometidas a los requisitos de homologación previa. Se establecerán mecanismos de incompatibilidades de directivos en el reglamento interno que se verificarán por el Banco de España y este podrá incoar expedientes sancionadores. Las sociedades de tasación que reciban más del 10% de ingresos de una entidad financiera deben tener un reglamento interno para evitar conflicto de intereses. Las sociedades de tasación se someterán a auditorías
- Las entidades de crédito deben aceptar cualquier tasación aportada por el cliente por un tasador homologado, el banco podrá realizar las comprobaciones que estime sin coste alguno para el cliente.
- El préstamo podrá alcanzar el 80% del valor de tasación,
- En la contratación de préstamos hipotecarios para personas físicas sobre viviendas o edificios o terrenos por construir se exigirá que la escritura pública incluya junto a la firma del cliente, una expresión manuscrita que manifieste que ha sido adecuadamente advertido de los riesgos derivados del contrato, en caso de:
  - que se estipulen limitaciones a la variabilidad del tipo de interés, del tipo de las cláusulas suelo y techo, en los cuales el límite de variabilidad a la baja sea inferior al límite de variabilidad al alza;
  - que lleven asociada la contratación de un instrumento de cobertura del riesgo de tipo de interés, o bien
  - que se concedan en una o varias divisas

- El Banco e España publicará la Guía de Acceso al Préstamo Hipotecario (hemos indicado la dirección de la Web).
- En los seguros de vida privados en el que el tomador asume el riesgo se informará de forma clara y precisa acerca de que el importe que se va a percibir dependerá de fluctuaciones en el mercado financiero ajenas al asegurador
- Se establecen diversas disposiciones transitorias sobre los procedimientos en cursos judiciales y extrajudiciales, la participación en las sociedades de tasación etc.

La última medida adoptada en el ámbito de protección de deudores la encontramos en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre,<sup>20</sup> de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (Ley de emprendedores), establece esencialmente las siguientes medidas:

Crea el emprendedor de responsabilidad limitada. El concepto de emprendedor se define de forma amplia y abarca tanto a las personas físicas como a las jurídicas que desarrollan una actividad económica productiva, siempre que cumplan requisitos tales como la inscripción en el Registro Mercantil, presentación de cuentas y sometimiento a auditorías. En caso de insolvencia se establece una excepción para las deudas empresariales o profesionales. Puede beneficiarse de la limitación de la responsabilidad la vivienda habitual del deudor siempre que su valor no supere 300.000 € valorada conforme a la base imponible del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. En las poblaciones de más de 1.000.000 de habitantes se aplica un coeficiente del 1,5 al valor de la vivienda.

## 5.2. El código de buenas prácticas bancarias

El Real Decreto Ley 6/2012 publica en un anexo el Código de Buenas Láticas que será de adhesión voluntaria para las entidades de crédito u otras entidades que profesionalmente se dedique a la concesión de préstamos hipotecarios. La adhesión se produce por un tiempo de dos años prorrogables por años salvo denuncia. Las entidades financieras comunicarán su adhesión en los primeros diez días de cada trimestre Una vez adheridas y publicado en el BOE su aplicación es obligatoria.

La Ley 1/2013 modifica el anterior Real Decreto Ley y el Código de Buenas Practicas (las diferencias las veremos en un cuadro). Ahora mismo hay entidades que se han adherido al código publicado el 10 de marzo del 2012 y otras, las más, al último publicado como anexo de la ley y publicado el 15 de mayo de 2013. Las entidades se registrarán por lo dispuesto en el Código que se hayan adherido y lo dispuesto en el Real Decreto Ley 6/2012, que como hemos dicho ha sido modificado por la Ley 1/2013. La adhesión al nuevo código en ningún caso implicará un empeoramiento de la situación por el deudor. Las que se hubieran adherido al original y no al actual seguirán rigiéndose por aquel.

<sup>20</sup> BOE 28 de septiembre de 2013

Existen algunas entidades financieras y crediticias que no se han adherido a este código, por lo cual no se les aplica. No obstante se establece que *“las entidades adheridas podrán con carácter puramente potestativo aplicar las previsiones del Código de Buenas Prácticas a deudores distintos podrán, en todo caso, en la aplicación del Código, mejorar las previsiones contenidas en el mismo”*. Algo totalmente lógico, porque nada le impide a estas entidades dentro de su libertad de empresa mejorar las condiciones de préstamos a sus clientes.

Se crea una comisión de seguimiento del cumplimiento del código. Deben emitir periódicamente información al banco de España de la aplicación de este código, que publicará semestralmente un informe del cumplimiento de este código. Podrán formularse al Banco de España las reclamaciones derivadas del presunto incumplimiento. En la memoria anual que realiza el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, en el año 2.012 hay un exhaustivo informe sobre las reclamaciones en torno a la aplicación del código de buenas prácticas.

Las entidades adheridas al Código de Buenas Prácticas habrán de informar adecuadamente a sus clientes sobre la posibilidad de acogerse a lo dispuesto en el Código. Esta información habrá de facilitarse especialmente en su red comercial de oficinas. En particular, las entidades adheridas deberán comunicar por escrito la existencia de este Código, con una descripción concreta de su contenido, y la posibilidad de acogerse a él para aquellos clientes que hayan incumplido el pago de alguna cuota hipotecaria o manifiesten, de cualquier manera, dificultades en el pago de su deuda hipotecaria. El incumplimiento de esta estipulación se considera sanción grave conforme a lo previsto en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito,

Desde la adhesión de la entidad de crédito, y una vez que se produzca la acreditación por parte del deudor de que se encuentra situado dentro del umbral de exclusión, serán de obligada aplicación las previsiones del Código de Buenas Prácticas.

Se aplicará a las hipotecas para compraventa de viviendas cuyo precio de adquisición no superen el precio del cuadro adjunto y cuyos deudores se encuentren en el umbral de exclusión antes mencionado y reúnan los requisitos establecidos:

<i>HABITANTES MUNICIPIOS</i>	<i>PRECIO VIVIENDA HASTA. PARA 1-2 PERS.</i>	<i>INCREMENTO POR PERSONA HASTA TRES</i>
<i>MÁS DE UN MILLON</i>	<i>250.000€</i>	<i>50.000€</i>
<i>500.000. A 1 MILLON</i>	<i>225.000€</i>	<i>45.000€</i>
<i>100.000 A 500.000</i>	<i>187.500€</i>	<i>37.500€</i>
<i>HASTA 100.000 H</i>	<i>150.000€</i>	<i>30.000€</i>

El *Código de Buenas Prácticas Bancarias* prevé tres medidas de actuación sucesivas antes de proceder al lanzamiento de la vivienda en ejecución hipotecaria: una reestructuración viable del préstamo, una quita sobre el conjunto de la deuda y, en última instancia, una posible dación en pago, con la posibilidad de permanecer las familiar en su vivienda durante un plazo de dos años en alquiler.

- Reestructuración de la deuda hipotecaria mediante la aplicación de carencia en la amortización de capital y una reducción del tipo de interés durante 5 años y la ampliación del plazo de amortización hasta un total de 40 años desde la concesión del préstamo, reducción del tipo de interés aplicable al Euribor más 0,25% durante el plazo de carencia. Se podrá pasar una cuota final o bien prorratearse en las cuotas restantes o combinarse ambas. Adicionalmente pueden reunificarse las deudas. No podrán solicitar acogerse a estas medidas aquellos deudores que se encuentren en un procedimiento de ejecución, una vez que se haya producido el anuncio de la subasta.

- El banco podrá establecer que la reestructuración es inviable cuando se establezca una cuota superior al 50% ingresos de la unidad familiar.

- De no dar resultado la medida anterior, el deudor en el plazo de un mes desde el rechazo por inviabilidad de la reestructuración podrá solicitar una quita, de aceptación potestativa para la entidad. Para determinar la quita, la entidad podrá proponer:

- Reducción en un 25% de la deuda
- Reducción de la diferencia entre capital amortizado y el prestado
- Reducción equivalente a la mitad de la diferencia entre el valor de la vivienda y el que resulte de aplicar 2 veces la diferencia con el préstamo concedido

Esta medida también podrá ser solicitada por aquellos deudores que se encuentren en un procedimiento de ejecución hipotecaria en el que ya se haya producido el anuncio de la subasta. Asimismo podrá serlo por aquellos deudores incluidos en el umbral de exclusión no han podido optar a la dación en pago por presentar la vivienda cargas posteriores a la hipoteca.

- Si finalmente ninguna de las dos medidas anteriores logra conseguir que los deudores puedan seguir pagando las cuotas, se faculta a estos para pedir, y las entidades están obligadas a aceptar la dación en pago de la vivienda como medio liberatorio definitivo de la deuda. Es una medida subsidiaria En el plazo de doce meses desde la solicitud de reestructuración en que esta no sea viable puede solicitar la dación en pago. En este último supuesto, las familias pueden permanecer si así lo solicitan en su vivienda durante un plazo de dos años, abonando una renta anual como alquiler del 3 por ciento del importe total de la deuda en el momento de la dación en pago. Los intereses de demora en el impago del alquiler son del 10%. Las entidades podrán pactar con los deudores la cesión de una parte de plusvalía generada. Esta medida no será aplicable en supuestos



que se encuentren en procedimientos de ejecución en los que se haya anunciado la subasta o este gravada con cargas posteriores, Las viviendas objeto de dación en pago tienen estas limitaciones:

<i>HABITANTES MUNICIPIOS</i>	<i>PRECIO DE ADQUISICION</i>
<i>MÁS DE UN MILLON</i>	<i>200.000€</i>
<i>500.000. A 1 MILLON</i>	<i>180.000€</i>
<i>100.000 A 500.000</i>	<i>150.000€</i>
<i>HASTA 100.000 H</i>	<i>120.000€</i>

En el cuadro siguiente comparamos las medidas de una y otra norma en relación al código de Buenas Practicas. Hemos comentado que algunas entidades financieras no se han adherido al código recogido en la Ley 1/2013 y si al del Real-Decreto-Ley 6/2012, que es algo más restrictivo.

	<b>REAL-DECRETO-LEY 6/2012</b>	<b>LEY 1/2013</b>
<b>SUJETOS</b>	Deudores hipotecarios con especial riesgo de exclusión	
	No si se ha producido subasta	
<b>PLAZOS</b>	Un mes desde solicitud la entidad bancaria debe presentar plan de reestructuración	
<b>PROPUESTA DEUDOR</b>		Puede presentar en cualquier momento propuesta de reestructuración que puede rechaza el banco motivadamente
<b>MEDIDAS DE REESTRUCTURACIÓN</b>	Carencia capital cuatro años	Carencia capital cinco años, puede pasarse a un pago único o prorratearlo o combinar ambos sistema
	Ampliación del plazo de amortización hasta 40 años desde la concesión del préstamo	
	Reducción tipo de interés Euribor + 0,25 durante plazo de carencia	
	Pueden reunificar todas las deudas	
	No conllevaran costes de compensación la amortización anticipada del crédito solicitada durante los diez años posteriores a la aprobación del plan de reestructuración	

	La entidad advertirá del carácter inviable del plan y podrán solicitarse medidas complementarias	
<b>MEDIDAS COMPLEMENTARIAS</b>	Si las medidas de reestructuración resultan inviable, podrá solicitar una quita del capital pendiente que el banco aceptará o rechazará	
<b>INVIABILIDAD</b>	Es inviable si la cuota hipotecaria es superior al 60% de los ingresos familiares	Es inviable si la cuota hipotecaria es superior al 50% de los ingresos familiares
<b>CALCULO DE LA QUITA</b>	Reducción 25%	
	Reducción equivalente a la diferencia entre capital amortizado y el que guarde con el total prestado la misma proporción que el número de cuotas satisfechas por el deudor	
	Reducción equivalente a la mitad de la diferencia entre el valor actual de la vivienda y el valor que resulte de sustraer el valor inicial de tasación dos veces la diferencia con el préstamo	Reducción equivalente a la mitad de la diferencia entre el valor actual de la vivienda y el valor que resulte de sustraer el valor inicial de tasación dos veces la diferencia con el préstamo, siempre que el primero resulte inferior al segundo
<b>EXTENSIÓN DE LA QUITA</b>	A los que se haya procedido a la subasta o no han podido optar a dación en pago por tener la vivienda cargas posteriores a la hipoteca	
<b>DACION EN PAGO</b>	Para los deudores hipotecarios Comprendidos en el ámbito de esta ley para los que la reestructuración o medidas complementarias no resulten viables podrán solicitar la dación en pago de su vivienda habitual. La entidad debe aceptarlo y la deuda se cancela	
<b>CONSECUENCIAS DACION EN PAGO</b>	Supone la cancelación de la deuda y responsabilidad personal del deudor y terceros frente a la entidad bancaria	
<b>PERMANENCIA EN VIVIENDA</b>	Puede permanecer dos años como arrendatario, satisfaciendo como renta anual el 3% del importe total de la deuda	
<b>IMPAGO DE RENTA</b>	El impago de la renta devengará un interés de demora del 20%	El impago de la renta devengará un interés de demora del 10%
<b>COLABORACIÓN DEUDOR</b>	Puede pactarse con deudor cesión de parte de plusvalía por enajenación de vivienda si este colabora en la transmisión	
<b>NO APLICACIÓN</b>	Los que se encuentren en procedimientos de ejecución si se ha anunciado la subasta o si la vivienda esta gravada con cargas posteriores	
<b>DIFUSIÓN</b>	Las entidades garantizaran la difusión del Código	

Las normas de protección a los deudores hipotecarios, han paliado parte del problema pero siguen siendo insuficiente por los siguientes motivos:

- el escaso ámbito de aplicación de las normas, ya que quedan excluidos los colectivos sociales que no reúnan todos y cada uno de los requisitos anteriores como, por ejemplo: las familias con dos hijos, por no ser familia numerosa; una familia monoparental con un hijo; los jubilados; personas que no han perdido el empleo, pero las bajadas salariales hacen imposible pagar sus deudas o se han visto obligadas a endeudarse más para poder vivir hundiendo su economía del todo
- por estar únicamente encaminadas a la deuda hipotecaria generada por la vivienda habitual
- la suspensión del lanzamiento durante dos años no paraliza los intereses de demora
- se excluye de la aplicación de la suspensión del lanzamiento los casos en los que el adjudicatario es un tercero en lugar de un banco
- la nueva legislación no impide que sobre el desahuciado pueda seguir pesando una deuda de por vida con su entidad acreedora, aunque establece un sistema de quitas, y por último, y más importante, por la necesidad social de buscar soluciones amplias que tengan en cuenta otras circunstancias, que eviten la exclusión social.

En el *Informe de la Comisión de control del seguimiento del Código de Buenas Prácticas se recoge:*

*«Respecto a los expedientes que han dado lugar, bien a una reestructuración de la deuda, bien a la dación de la vivienda en pago de la deuda existente, las cifras también son significativamente crecientes. Así, de las 44 reestructuraciones que se formalizaron durante el primer trimestre de vigencia del Código (una de ellas, en el trimestre siguiente, acabó en dación en pago), se pasó a 126 en el segundo, 161 en el tercero y 263 en el primer trimestre de 2013. Y respecto a las daciones en pago, de las 8 del primer periodo de vigencia del Código, se pasó a 33 en el siguiente, 76 en el último trimestre de 2012 y 181 en el primer trimestre de 2013».*

A pesar de este importante aumento de las familias que se han podido acoger a las medidas del código de buenas practicas, no dejan de ser cifras que no palian la situación. Esto significa que muy pocas personas se han podido acoger al mismo, por lo que no parece ofrecer una salida real y amplia a la sociedad que consiga que el derecho a la vivienda digna sea un derecho real para un importante numero de familiares españolas.

El Defensor del Pueblo español concluye en su informe:

*“Se trata de instaurar una segunda oportunidad para todas aquellas personas que se han visto inmersas en una situación económica no prevista ni deseada. De la misma manera que el concurso de acreedores procura la continuidad de las empresas,*

*el procedimiento de insolvencia personal ha de ofrecer viabilidad para la liberación de las deudas con el mínimo perjuicio para todas las partes y no solo de deudores en insolvencia leve. El deudor pagará de forma ordenada atendiendo sus mínimos vitales, salvaguardando su dignidad y eludiendo su exclusión social y marginación hasta quedar definitivamente exonerado con un límite temporal, haciendo la siguiente recomendación:*

*Regular ex novo un procedimiento singular de insolvencia de los particulares o consumidores, independiente del resto de los procedimientos existentes en el ordenamiento jurídico, basado en la cultura del pago y con la previsión de liberación de deudas remanentes, tras la liquidación del patrimonio, siguiendo la recomendación efectuada por el Fondo Monetario Internacional<sup>21</sup>”.*

### **5.3. Procedimiento de la expropiación temporal de uso de vivienda**

Señalamos en primer lugar que la norma que vamos a exponer esta temporalmente suspendida por el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación<sup>22</sup>. Este recurso se ha interpuesto contra la *Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda y otros artículos de la misma*. Este mismo recurso se interpuso contra la norma predecesora (La Disposición Adicional Segunda del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda).<sup>23</sup>

Esta norma pretende complementar las normas estatales de protección a los deudores hipotecados. No es un procedimiento previo sino una actuación a posterior, es decir una vez que se ha ejecutado la hipoteca y la vivienda ha pasado a titularidad de la entidad financiera. Es una norma inmersa dentro del ámbito administrativo y de las competencias de la Junta para asegurar el derecho fundamental a la vivienda consagrado por la Constitución.

La norma declara estas actuaciones de interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social.

Será de aplicación a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de esta Ley, en los que no se hubiese ejecutado el lanzamiento o se hubiese producido el lanzamiento después de la entrada en vigor del mismo pero la vivienda esté desocupada.

<sup>21</sup>[http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/informe\\_deudores\\_hipotecarios.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/informe_deudores_hipotecarios.pdf)

<sup>22</sup> *Recurso de inconstitucionalidad n.º 7357-2013, (BOE 17 de enero 2014)*

<sup>23</sup> *Recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013 cuya causa desapareció al tramitarse el Decreto-Ley como Ley (BOJA 7 noviembre 2013)*

Esta norma se ha elaborado para aplicar en los desahucios instados por entidades bancarias, inmobiliarias o entidades de gestión de activos en caso de que el beneficiario (el beneficiario puede ser avalista y los autónomos que hayan hipotecado vivienda por un negocio) reúna estos requisitos:

a) Vivienda en propiedad y no poseer ningún miembro de la unidad familiar que conviva en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria la titularidad de ninguna vivienda.

b) Tener la condición inicial de propietarios y deudores hipotecarios.

c) El lanzamiento pueda generar una situación de emergencia o exclusión social.

d) Cumplir los siguientes requisitos de carácter económico:

1. ° Que el procedimiento de ejecución hipotecaria sea consecuencia del impago de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por la persona.

2. ° Que las condiciones económicas de la persona hayan sufrido un importante menoscabo, provocando una situación de endeudamiento sobrevenido respecto a las condiciones y circunstancias existentes cuando se concedió el préstamo hipotecario. Se entenderá que las circunstancias económicas han sufrido un importante menoscabo cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por, al menos, 1,5 y ello suponga más de un tercio de los ingresos familiares. (En el caso de avalista esta condición opera respecto a la persona a la que se le concede el crédito hipotecario del que aquella se constituya como garante mediante aval)

3. ° El conjunto de ingresos de la unidad familiar no supere el 3 del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)

El procedimiento se ajustará a la legislación de expropiación forzosa y consistirá en una urgente ocupación y expropiación temporal por tres años del uso de la vivienda pagando la Junta el justiprecio. La persona beneficiaria queda obligada a pagar a la Junta este justiprecio en cuantía no superior al 25% de sus ingresos ni superior al justiprecio.

Hay una instrucción<sup>24</sup> donde se detalla todo el procedimiento de forma muy minuciosa.

- La Oficina Territorial del Programa en Defensa de la vivienda comprueba si los solicitantes reúnen los requisitos. Entre esta documentación se encuentra un informe social de los servicios sociales comunitarios para comprobar si la pérdida de la vivienda puede conllevar un riesgo de exclusión social. En este aspecto juega un importante papel los ayuntamientos.

<sup>24</sup> Instrucción del Viceconsejero de fomento y vivienda por el que se dictan normas procedimentales para la tramitación de las expropiaciones forzosas declaradas de interés social



- El Jefe de Servicio de Vivienda revisa el expediente y emite un informe con una propuesta de anuncio en periódicos, BOJA y tablón de anuncio del ayuntamiento, lo eleva a la Secretaría General de la Delegación Territorial.
- Tras la publicación y resuelta las alegaciones posibles, se comunica al órgano judicial que entienda de la ejecución hipotecaria, por si procediese la suspensión del procedimiento del lanzamiento.
- Se nombra a representantes de la administración para el procedimiento expropiatorio (revisa tasación y precio de remate).
- Se envía el expediente a los Servicios Centrales que emite en un informe jurídico la necesidad de ocupación cuya orden es firmada por la Consejera y publicada en el BOJA,
- Se inician los tramites de expropiación (acta de levantamiento, informe de valoración etc.) por mutuo acuerdo o con impugnación del acuerdo
- Una vez establecido el justiprecio se fiscaliza el gasto
- Se emplaza a los afectados para realizar el acta de ocupación

Veamos en una tabla las dos normativas (estatales y andaluzas) de protección de deudores hipotecarios para evitar el lanzamiento de su vivienda habitual. Como podemos apreciar hay similitudes y diferencias entre ambas. La ley andaluza (disposición adicional primera ahora en suspenso) es complementaria a la ley estatal, es decir que se podría aplicar una vez que finalice el periodo de vigencia de la norma regulada por la ley 1/2013.

	<b>Ley Andaluza 4-2013</b>	<b>Ley Estatal 1/2013</b>
<b>Objeto</b>	Expropiación temporal de uso de viviendas en circunstancias de emergencia social en desahucios por ejecución hipotecaria de entidades bancarias , filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos	Suspensión de lanzamiento en proceso de ejecución hipotecaria judicial o extrajudicial si se adjudica la vivienda habitual de persona de especial vulnerabilidad
<b>Duración</b>	tres años desde la expropiación	hasta 16 de mayo de 2015 (dos años desde la entrada en vigor)
<b>Requisitos sujetos</b>	Ser propietario o fiador hipotecario u autónomo que haya hipotecado su vivienda para el negocio	Ser propietario y deudor hipotecario

	No tener otra vivienda ningún miembro unidad familiar						
	Ser propietario y deudor hipotecario						
	Consecuencia de impago de préstamo para hacer efectivo derecho a la vivienda						
	<table border="1"> <tr> <td>lanzamiento cree emergencia social</td> <td>Familia numerosa o monoparental con dos hijos o hijo menor de tres años o familia con miembro discapacitado superior al 33% o conviva persona hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad en situación de dependencia, discapacidad o enfermedad grave que incapacite para realizar actividad laboral</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Desempleado y haya agotado las prestaciones de desempleo</td> </tr> <tr> <td></td> <td>victima de violencia de genero</td> </tr> </table>	lanzamiento cree emergencia social	Familia numerosa o monoparental con dos hijos o hijo menor de tres años o familia con miembro discapacitado superior al 33% o conviva persona hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad en situación de dependencia, discapacidad o enfermedad grave que incapacite para realizar actividad laboral		Desempleado y haya agotado las prestaciones de desempleo		victima de violencia de genero
lanzamiento cree emergencia social	Familia numerosa o monoparental con dos hijos o hijo menor de tres años o familia con miembro discapacitado superior al 33% o conviva persona hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad en situación de dependencia, discapacidad o enfermedad grave que incapacite para realizar actividad laboral						
	Desempleado y haya agotado las prestaciones de desempleo						
	victima de violencia de genero						
	<table border="1"> <tr> <td>un endeudamiento sobrevenido que conlleve a pagar 1,5 veces mas sobre el ingreso familiar y suponga mas de un tercio de los ingresos familiares</td> <td>alteración circunstancia económica y la carga hipotecaria sobre la renta se haya multiplicado por 1,5 veces , la cuota de la hipoteca sea su superior al 50% de los ingresos</td> </tr> </table>	un endeudamiento sobrevenido que conlleve a pagar 1,5 veces mas sobre el ingreso familiar y suponga mas de un tercio de los ingresos familiares	alteración circunstancia económica y la carga hipotecaria sobre la renta se haya multiplicado por 1,5 veces , la cuota de la hipoteca sea su superior al 50% de los ingresos				
un endeudamiento sobrevenido que conlleve a pagar 1,5 veces mas sobre el ingreso familiar y suponga mas de un tercio de los ingresos familiares	alteración circunstancia económica y la carga hipotecaria sobre la renta se haya multiplicado por 1,5 veces , la cuota de la hipoteca sea su superior al 50% de los ingresos						
	<table border="1"> <tr> <td>ingresos familiares no superes 3 veces el IPREM</td> <td>Ingresos familiares no superes 3 veces el IPREM, 4 veces si hay discapacitados o 5 veces si el discapacitado es intelectual superior a 33% o físico al 65%</td> </tr> </table>	ingresos familiares no superes 3 veces el IPREM	Ingresos familiares no superes 3 veces el IPREM, 4 veces si hay discapacitados o 5 veces si el discapacitado es intelectual superior a 33% o físico al 65%				
ingresos familiares no superes 3 veces el IPREM	Ingresos familiares no superes 3 veces el IPREM, 4 veces si hay discapacitados o 5 veces si el discapacitado es intelectual superior a 33% o físico al 65%						
<b>Documentación requerida</b>	Certificado de rentas						
	Ultimas tres nominas						
	Certificado de prestaciones que recibe ayudas que reciba de las administraciones						

Ingresos de miembros de unidad familiar	
Acreditación de número de personas que habitan la vivienda (empadronamiento, libro de familia)	
Escrituras compraventa de la vivienda y constitución garantía hipotecaria	
Titularidad de los bienes (Registro de la propiedad o declaración responsable y autorización a consulta para solicitar datos catastrales y de registro de la propiedad)	Certificado de titularidad del registro propiedad
Declaración responsable de reunir requisitos del decreto-ley	
Informe de los servicios sociales comunitarios sobre situación de emergencia	
Autorización para consulta de datos económicos (con esta autorización no hace falta aportar documentación económica)	
Declaración responsable de compromiso de pago de cantidad hasta 25% de ingresos familiares para el pago del justiprecio	
Declaración de compromiso de presentar anualmente las declaraciones de IRPF de unidad familiar	

En la tramitación parlamentaria del Decreto-Ley 6/2013 y su aprobación como Ley 6/2013 se ha introducido una nueva disposición adicional (Desahucio por impago de alquiler) cuya regulación es muy genérica.,

*“Se recogerá partida en el plan de viviendas para dar respuesta habitacional a desahuciados por alquiler por disminución de los ingresos, independientemente de estar o no en registro de sentenciados por impagos de rentas de alquiler”*

Este es un problema muy específico y que está conllevando a la pérdida de vivienda de alquiler de muchas familias que como consecuencia de la crisis no pueden pagar las cuotas de arrendamientos y se produce el correspondiente desahucio. Este es un tema delicado que requiere un tratamiento especial, habida cuenta que con la reciente modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos (ver Capítulo I) se ha reducido la protección de los inquilinos.

Para resumir recojo a modo de conclusión unas reivindicaciones de la Red Belga de la Red Europea de la lucha contra la pobreza y la exclusión social<sup>25</sup>, temas que deben ser fundamentales en el quehacer político diario, máxime en este año de elecciones al Parlamento Europeo. El problema de la vivienda aunque tiene unas connotaciones específicas españolas debido a la crisis producida por el estallido de la burbuja inmobiliaria, es un problema global y europeo.

1. Un hogar es más que un techo. Es también todo un entorno, un lugar de vida, una red social, un acceso a un lugar que poder arreglar y decorar. La Unión Europea debe reconocer y hacer efectivo el derecho a la vivienda.
2. La vivienda no es una mercancía ni un lujo. Es una necesidad básica. El alojamiento público y social debe escapar a todo mecanismo de privatización.
3. El uso de fondos europeos en el marco de políticas de renovación de barrios, de centros urbanos, de zonas turísticas etc., debe de estar condicionado por la “integración sistemática” de alojamientos económicos y accesibles para las poblaciones con menos recursos.
4. La aplicación de la directiva sobre la “eficiencia energética de los edificios” debe estar dotada de mecanismos de protección para las personas con recursos más escasos.
5. La Unión Europea pide a los estados miembros que presenten un plan acción nacional de inclusión social. Éste debería contener obligatoriamente medidas concernientes a la vivienda y a las energías (agua, electricidad, calefacción).
6. La vivienda y la energía necesaria tienen que ser tomadas en consideración en el cálculo de una Renta Mínima decente. Los hogares deben tener recursos mínimos decentes, teniendo en cuenta los gastos mensuales e incluyendo los gastos relacionados con la anulación de la deuda.
7. La Unión Europea debe dotar de los medios para dar a conocer y practicar la “transposición” de buenas prácticas en materia de reglamentación, de dispositivos legales y de práctica en el terreno, en temas de alojamiento, de

<sup>25</sup> [http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/509\\_RECOMENDACIONES\\_vivienda.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/509_RECOMENDACIONES_vivienda.pdf)

gestión de gastos y de lucha contra el sinhogarismo que están funcionando en los diferentes Estados europeos

8. La Unión Europea debe completar y reforzar las legislaciones antidiscriminación de forma explícita y extenderlas a los colectivos más débiles y destacando la discriminación en relación con el acceso a la vivienda.

9. Todas las medidas adoptadas por la Unión Europea deben ir acompañadas de un proceso estructurado de seguimiento y de evaluación/sanción, del cual deben participar plenamente las asociaciones y las personas que conocen la pobreza y la exclusión. Esto se tiene que concretar en marcos claros y accesibles.



## **NUEVA REGULACIÓN MEDIOAMBIENTAL DE PLANES Y PROYECTOS**

*(Aproximación a la nueva Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental)*

Alberto PENSADO SEIJAS

*Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas. Funcionario de carrera del Departamento de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Lalín*

### **SUMARIO:**

1. Introducción: Objetivos y novedades generales.
2. Coordinación normativa sectorial y territorial (unificación).
3. Novedades específicas en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos (EIA).
4. Desarrollo de la Ley.
5. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

### **1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y NOVEDADES GENERALES.**

Es conocido por todos la profusa y cambiante normativa en materia medioambiental, siendo sumamente complejo su seguimiento y actualización. En este panorama, el legislador estatal pretende hacer un ejercicio de unificación y simplificación con la nueva Ley 21/2013, de la cual pasaremos a explicar algunas de sus principales novedades.

– La nueva Ley (Disposición Final 6ª) busca incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

– La Ley presenta como principal novedad la de unificar en un único texto legal el régimen jurídico de la evaluación ambiental de planes y programas, que, hasta ahora, se encontraba regulada en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, así como de proyectos, que se regulaba en el Real Decreto

Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

– El legislador aprovecha para establecer un esquema similar de tramitación para ambos procedimientos (evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental), unificando con ello la terminología de ambos procedimientos que ciertamente resultaba confusa en el pasado. Además, se realiza una regulación exhaustiva de los antedichos procedimientos con el objetivo de establecer un procedimiento que sea común en todo el territorio nacional.

Ejemplos de esta unificación terminológica son:

El anterior Documento de Referencia que figuraba en la Ley 9/2006, pasa a denominarse Documento de Alcance.

La Memoria Ambiental pasa a denominarse Declaración Ambiental Estratégica.

El Informe de Sostenibilidad Ambiental se convierte en el Estudio Ambiental Estratégico.

A pesar de esto, la unificación no ha sido total como deseaba el legislador, estableciéndose dos capítulos bien diferenciados para ambos tipos de evaluación ambiental.

- También resulta destacable que tanto para la evaluación ambiental estratégica (en adelante EAE) como para la evaluación de impacto ambiental (en adelante EIA) se diseñan dos procedimientos: el “ordinario” y el “simplificado”. La introducción de un procedimiento simplificado es una de las mayores novedades.

– Los pronunciamientos ambientales en sí mismos no serán recurribles, si bien sí lo serán los pronunciamientos del órgano sustantivo en virtud de los cuales se aprueben o adopten los planes o programas o se autoricen los proyectos, en los que se incorporan los pronunciamientos ambientales.

– Mayor protagonismo del órgano ambiental, en detrimento del órgano sustantivo, de este modo existe una mayor participación por parte de la Administración Autonómica frente a la Administración Local.

- La Ley, en su intento de mejorar la seguridad jurídica y reducir los plazos de tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental descritos, fija los siguientes plazos:

Evaluación Ambiental Estratégica ordinaria: 22 meses, prorrogable por 2 meses más por razones justificadas debidamente motivadas;

Evaluación Ambiental Estratégica simplificada: 4 meses;

Evaluación de Impacto Ambiental ordinaria: 4 meses, prorrogable por 2 meses más por razones justificadas debidamente motivadas; y

Evaluación de Impacto Ambiental simplificada: 3 meses.

– Se introduce la regulación de la “**confidencialidad**” que deben mantener las administraciones públicas en relación con determinada documentación aportada por el promotor, donde se puede ver una extrapolación de la introducción en este campo de las Directivas Europeas en materia de Contratación. Nuestro Texto Refundido 3/2011 recoge esto mismo en su art.140:

*“Artículo 140 Confidencialidad*

*1. Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que éstos hayan designado como confidencial; este carácter afecta, en particular, a los secretos técnicos o comerciales y a los aspectos confidenciales de las ofertas.”*

– Se incluye también la exigencia de que los documentos que presenten los promotores durante la evaluación ambiental sean realizados por personas que posean la “*capacidad técnica suficiente*”.

Aspecto que ya venía regulado en diversa normativa sectorial, como por ejemplo el ámbito urbanístico (LOUGA), y entendemos básico, ya que no se concibe la realización de este tipo de planes o proyectos por personal no cualificado.

*“Art.184.2.*

*La redacción del proyecto de plan general habrá de realizarse por un equipo multidisciplinar formado por un mínimo de tres especialistas con titulación universitaria de segundo o tercer ciclos, de los que, al menos, uno de ellos tendrá que ser arquitecto o arquitecta o ingeniero o ingeniera de caminos, canales y puertos.”*

– La citada Ley introduce también como novedad la figura de “*los bancos de conservación de la naturaleza*”, mecanismo voluntario que permite compensar, reparar o restaurar las pérdidas netas de valores naturales, y que se contempla que será objeto de desarrollo reglamentario. Concretamente, se configuran como un conjunto de títulos ambientales o créditos de conservación otorgados por el Ministerio de Agricultura,

Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) y, en su caso, las Comunidades Autónomas que representan valores naturales creados o mejorados específicamente.

Los bancos de conservación de la naturaleza se crearán por resolución del MAGRAMA y, en su caso, de las comunidades autónomas. En dicha resolución se describirán las actuaciones, identificando las fincas en las que se realiza, con indicación de su referencia catastral y, en su caso, del número de finca registral.

Los créditos generados en los bancos de conservación de la naturaleza serán inscritos en un registro oficial dependiente del MAGRAMA y podrán ser comercializados en condiciones de libre mercado directamente a: entidades que los requieran en el ámbito de cualquier actividad que produzca una pérdida neta inevitable e irreparable de valores naturales –especialmente en el caso de medidas compensatorias de impacto ambiental, reparadoras complementarias y reparadoras compensatorias de daño medioambiental–; entidades sin ánimo de lucro; y las propias Administraciones públicas.

Los créditos de conservación podrán constituir las medidas compensatorias o complementarias previstas en la legislación de evaluación ambiental, responsabilidad medio ambiental o sobre patrimonio natural y biodiversidad, con el objetivo de que los efectos negativos ocasionados a un valor natural sean equilibrados por los efectos positivos generados sobre el mismo o semejante valor natural, en el mismo o lugar diferente.

– Aunque las directivas comunitarias no obligan a ello, la Ley incluye la obligación de tener en consideración el cambio climático, para lo cual, deberán utilizarse las informaciones y las técnicas que estén disponibles en cada momento.

La nueva ley pretende introducir elementos de defensa del medio ambiente, de la que la anterior legislación carecía, pero la introducción de la *variable cambio climático* parece excesiva, ya que a pesar de la existencia de estudios sobre la materia, no existen conclusiones científicas fehacientes.

La introducción de esta variable será meramente de *relleno* por parte de los técnicos y entendemos que no va a aportar nada significativo.

– Se produce la introducción de un Régimen Sancionador, que sigue los dictados de la Ley 30/92 en cuanto al procedimiento.

Se recalca que son los proyectos privados los sujetos a posible sanción y no los proyectos públicos desarrollados por los distintos Organismos.

Como puntos a destacar dentro del régimen sancionador podemos destacar que según el art. 56.3. la imposición de una sanción con carácter firme por la comisión de infracción muy grave conllevará la prohibición de contratar establecida en el artículo 60.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobada por

Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre o norma que, en su caso, la sustituya. De esta manera vemos como en el ámbito de la Unión Europea (extrapolable a las legislaciones internas de los países que forman parte de la misma) el medio ambiente repercute en todos los ámbitos normativos sectoriales.

Y el art.56.4 destaca que de no venir recogida en la legislación sectorial, la resolución sancionadora podrá imponer la reposición de la legalidad y la indemnización de los daños y perjuicios por los daños causados a la Administración Pública o al medio ambiente.

Lo anterior traslada lo ya regulado en ámbitos sectoriales, como por ejemplo el urbanismo. La legalidad de que la resolución sancionadora pueda conllevar este tipo de consecuencias (reposición e indemnización) radica en qué tratamos la protección de bienes jurídicos diferentes como recoge diversa jurisprudencia.

– La nueva Ley también pretende que se dé una efectiva coordinación entre las diversas Administraciones Públicas, dedicándole a este principio de funcionamiento los art.3 y 4.

– Resulta muy novedoso la introducción de un procedimiento de resolución de discrepancias en el art.12:

*“Artículo 12 Resolución de discrepancias*

*1. En el supuesto de que existan discrepancias entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental sobre el contenido de la declaración ambiental estratégica, de la declaración de impacto ambiental, o en su caso, del informe ambiental estratégico, o del informe de impacto ambiental resolverá según la Administración que haya tramitado el expediente, el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno u órgano que la comunidad autónoma determine.*

*2. El órgano sustantivo trasladará al órgano ambiental escrito fundado donde manifieste las razones que motivan la discrepancia junto con toda la documentación, incluyendo cuantos informes y documentos estime oportunos, en el plazo máximo de treinta días hábiles desde la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente de la declaración ambiental estratégica, de la declaración de impacto ambiental, o en su caso, del informe ambiental estratégico, o del informe de impacto ambiental.*

*3. Recibido el escrito de discrepancias, el órgano ambiental deberá pronunciarse en un plazo máximo de treinta días hábiles. Si el órgano ambiental no se pronunciase en el citado plazo, se entenderá que mantiene su criterio respecto del contenido de la declaración ambiental estratégica, de la declaración de impacto ambiental, o en su caso, del informe ambiental estratégico, o del informe de impacto ambiental formulado.*



4. El órgano sustantivo elevará la discrepancia al órgano competente para su resolución, quien se pronunciará en un plazo máximo de sesenta días hábiles contados desde su recepción. En tanto no se pronuncie el órgano que debe resolver la discrepancia, se considerará que la declaración ambiental estratégica, la declaración de impacto ambiental, o en su caso, el informe ambiental estratégico, o el informe de impacto ambiental mantienen su eficacia.

5. El acuerdo por el que se resuelve la discrepancia se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente.”

Al establecerse la tramitación entre órgano sustantivo y órgano ambiental, la aparición de controversias es normal en la tramitación procedimental, por ello este mecanismo de resolución de conflictos es plausible, si bien los plazos de que establece para la resolución parecen demasiado extensos. La inseguridad jurídica que puede provocar el que un documento ambiental no sea del todo “firme”, demanda una tramitación más ágil.

## 2. COORDINACIÓN NORMATIVA SECTORIAL Y TERRITORIAL (UNIFICACIÓN).

Las Disposiciones Derogatoria única, Adicional 4ª y Final 7ª y 11ª, establecen un intrincado complejo de relaciones entre normativas, con el afán unificador como “leit motif” alrededor de la nueva norma estatal.

Desgranándolas una por una, llegamos a las siguientes conclusiones:

### – Relaciones de vigencia:

Disposición derogatoria única.

“1. Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la presente ley y, en particular, las siguientes:

a) La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente...

b) El texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

c) El Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

La derogación de las normas previstas en el apartado anterior, en su condición de normativa básica y respecto de las Comunidades Autónomas se producirá, en todo caso, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley. No obstante, si antes de que concluya este plazo, las Comunidades Autónomas aprueban nuevos textos

*normativos adaptados a esta ley, la derogación prevista en el apartado anterior se producirá en el momento en que las nuevas normas autonómicas entren en vigor.*

3. *Queda derogada la Disposición adicional primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio de 2001, del Plan Hidrológico Nacional.*

Esta Disposición establece el principio general del derecho "*lex posterior derogat legi priori*", en caso de contradicción entre ambas. Destacan sobre todo las derogaciones de las leyes recogidas en el punto 1, apartado a), que no es otra cosa que la manifestación de la pretensión unificatoria del legislador ante este ámbito medioambiental.

#### **- Relaciones de territorialidad (Unificación):**

Debemos traer a colación lo dispuesto en el Preámbulo de la Ley, que resulta clarificador respecto a la importancia que adquiere para la nueva norma, el establecer una Ley única y homogénea para todo el territorio estatal:

*“En España, la eficacia de la evaluación ambiental exige establecer un procedimiento que sea común en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la facultad constitucional de que las comunidades autónomas disponen para establecer normas adicionales de protección.*

*En esta línea, cabe citar el detallado informe del Consejo Económico y Social de 2012 titulado «Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social. Medio Ambiente», en el que se expone, a propósito de la evaluación de impacto ambiental, que en ocasiones una misma actividad puede regirse por umbrales de impacto más o menos severos, o incluso, estar sometida a una evaluación en algunas comunidades y excluida en otras. El informe propone que «en el marco de la Conferencia Sectorial sobre Medio Ambiente, se debería impulsar la armonización de los procedimientos administrativos autonómicos actualmente en vigor, con el fin de simplificar los trámites, reducir las cargas administrativas que soportan las empresas, y evitar diferencias injustificadas en los niveles de exigencia medioambiental de las Comunidades Autónomas».*

*La necesidad de una coordinación vertical efectiva entre los diferentes niveles de gobierno ha sido puesta de manifiesto en diferentes lugares: por la OCDE («Sustainability in Impact Assessments. A review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission, de 2012»), o por la Comisión Europea («Industrial Performance Scoreboard and Member's States»). Este último informe señala que la proliferación de distintas regulaciones es un obstáculo a la mejora de la productividad, advertencias que deben ponerse en relación con el lugar que ocupa España, el puesto 44, en la clasificación del Banco Mundial de países según su facilidad para hacer negocios («Doing Business, 2012»).*

*De acuerdo con estas premisas, la presente ley pretende ser un instrumento eficaz para la protección medioambiental. Para alcanzar este objetivo primordial, se propone simplificar el procedimiento de evaluación ambiental, incrementar la seguridad jurídica de los operadores, y en íntima relación con este último fin, lograr la concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el territorio nacional.”*

*“...Asimismo, esta ley incrementa la seguridad jurídica de los promotores. El establecimiento de unos principios a los que debe someterse la evaluación ambiental y el llamamiento a la cooperación en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente determinará el desarrollo de una legislación homogénea en todo el territorio nacional, que permitirá a los promotores conocer de antemano cuáles serán las exigencias legales de carácter medioambiental requeridas para la tramitación de un plan, un programa o un proyecto, con independencia del lugar donde pretenda desarrollarlo. De acuerdo con estos principios, debe subrayarse que todos los anexos que se incorporan a la ley son legislación básica y por tanto, de aplicación general.*

*El legislador consciente de la importancia que tiene la concertación de los procedimientos de evaluación ambiental que existen en nuestro país, introduce un novedoso mecanismo de entrada en vigor, previsto en su disposición derogatoria y su disposición final décima, para lo que afecta a sus aspectos de legislación básica y respecto de las Comunidades Autónomas que dispongan de normativa propia sobre evaluación ambiental. Así, se otorga un plazo de un año para que las Comunidades Autónomas puedan adaptar su normativa a esta ley. No obstante, si antes de que finalice ese plazo cualquier Comunidad Autónoma ajusta su normativa, entrará en vigor en ese momento. En todo caso, aunque no hayan hecho la oportuna adaptación esta ley se aplicará, como legislación básica, en el plazo de un año desde su entrada en vigor.*

*Por último, la existencia de un marco jurídico común –con las especificidades estrictamente necesarias en cada comunidad autónoma– evitará procesos de deslocalización.*

*“...Para que la legislación sobre evaluación ambiental venga inspirada en estos principios y para conseguir un alto grado de homogeneidad entre las normas aplicables en las distintas partes del territorio nacional, la ley realiza un llamamiento a la cooperación en el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, en la que se analizarán y propondrán las modificaciones normativas necesarias para cumplir con la ley y, en particular, para impulsar los cambios normativos y reformas necesarias que podrán consistir en la modificación, derogación o refundición de la normativa autonómica existente, o la remisión a esta ley, con las salvedades que exijan sus particularidades organizativas. En su seno, podrán constituirse grupos de trabajo de carácter técnico que elaboren guías metodológicas de evaluación ambiental que permitan la estandarización de estos procedimientos.”*

Ésto debemos ponerlo en relación con la Disposición Final Undécima Entrada en vigor en relación con la normativa autonómica de desarrollo:

*“Sin perjuicio de su aplicación a las evaluaciones ambientales competencia de la Administración General del Estado desde el momento de su entrada en vigor, a efectos de lo dispuesto en las disposiciones derogatoria y finales séptima y novena, y de la aplicación de la presente Ley como legislación básica, las Comunidades Autónomas que dispongan de legislación propia en materia de evaluación ambiental deberán adaptarla a lo dispuesto en esta Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, momento en el que, en cualquier caso, serán aplicables los artículos de esta Ley, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas. No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria.”*

La integración de todo lo dispuesto con anterioridad, establece un periodo de adaptación por parte de las Comunidades Autónomas a la nueva norma de 1 año, a no ser que las mismas en ese periodo aprueben un texto normativo adaptado, en cuyo caso la derogación será automática a partir de la entrada en vigor de la nueva norma autonómica.

Se establece la opción de la remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas como legislación básica y supletoria. Esta opción parece la más plausible, ya que de este modo se evitan las posibles contradicciones entre las normativa estatal y la autonómica y se recoge la regulación en un único cuerpo legal, siendo más práctico y ágil.

– **Relaciones de competencias intra y extra sectoriales:**

**Extrasectoriales:**

La Disposición final séptima *Relaciones de la evaluación ambiental con la legislación sectorial*, establece que las distintas normas sectoriales tanto estatales como autonómicas (normativa urbanística, legislación de aguas, etc...), en relación con la evaluación ambiental estratégica deben adaptarse a la nueva norma en el plazo de un año y las que rijan tanto la anterior como la evaluación de proyectos tienen el mismo plazo para establecer el plazo concreto de las actuaciones tanto del promotor como del órgano sustantivo.

**Intrasectoriales:**

La Disposición adicional cuarta *Relación de la evaluación ambiental con otras normas “ambientales”* establece el principio de evitar duplicidades, es decir varias evaluaciones ambientales o el solapamiento de éstas. El origen actual de evitar



duplicidades en los trámites de las actividades deviene de la Directiva de Servicios Europea.

Principio que recoge también la Disposición adicional quinta *Concurrencia y jerarquía de planes o programas*, que impone la complementariedad de la evaluación de planes y programas tanto a nivel de distintas Administraciones como de distintos órganos jerárquicos de la misma Administración. Este principio se relaciona con el principio de economía procedimental, para no repetir actuaciones innecesarias y que la Administración trabaje a su vez de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia.

Y también los artículos 13 y 14 de la Ley establecen la coordinación, integración y eficacia en la tramitación de la evaluación ambiental estratégica-evaluación de impacto ambiental y esta última con la autorización ambiental integrada. Está claro que la nueva Ley en aras de evitar duplicidades procedimentales, pone a su servicio los instrumentos administrativos necesarios, como por ejemplo el *principio de conservación de actuaciones del derecho administrativo*, por el cual actuaciones realizadas en un procedimiento tendrán validez respecto a otros.

### 3. NOVEDADES ESPECÍFICAS EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS (EIA)

El capítulo II del título II regula la evaluación de impacto ambiental de proyectos con un mayor grado de detalle de lo que lo hacía la anterior ley, aportando una mayor seguridad jurídica.

- En la fase inicial se realiza una auténtica Consulta Pública, ya que no se realiza sólo a Administraciones, sino a todo tipo de entes (personas particulares interesadas, sindicatos, organizaciones, etc...). De echo la Disposición adicional decimocuarta *Identificación de las personas interesadas*, deja abierta de forma genérica la figura del “*interesado*” que deba ser consultado, y para ello establece que las Administraciones tanto individualmente mediante registros y colectivamente mediante los mecanismos que establezcan para intercambio de información identifiquen los posibles interesados .

- El art.33.2.a) recoge con carácter previo al inicio del procedimiento actuaciones potestivas por parte del promotor en relación al alcance del estudio por parte del órgano ambiental, que dispondrá de 3 meses para realizarlo.

Con carácter general suelen realizarse, ya que desde el inicio los promotores verán orientada y guiada su actividad desde la Administración competente.

- El art.37.2 establece que el órgano sustantivo deberá solicitar con carácter preceptivo los informes sectoriales de medio ambiente, patrimonio cultural, dominio público hidráulico y marítimo terrestre. En la regulación anterior estos informes no eran preceptivos.



De no encontrarse estos informes preceptivos en el expediente, se producirá la devolución automática del mismo por parte del órgano ambiental, mediante el acuerdo/resolución de inadmisión a trámite motivado.

En el caso de que las administraciones públicas afectadas no emitieran sus informes, o si éstos no resultaran suficientes, la ley prevé que el órgano ambiental requiera al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe, para que en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora y de la posibilidad que tiene el promotor de reclamar a la Administración competente la emisión del informe, a través del procedimiento previsto en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

– También aparece como novedad la Declaración de inviabilidad del proyecto por parte del Órgano sustantivo si es muy clara o si ya se produjo con anterioridad un pronunciamiento negativo y el promotor sólo ha modificado pequeños detalles sin importancia que no varían de forma sustancial el proyecto inicial.

– Otra novedad que incorpora la referida Ley con respecto al procedimiento de EIA es que se contempla la posibilidad de acumular procedimientos. Así, la Disposición adicional undécima establece que, con carácter general, cada procedimiento de EIA deberá referirse a un único proyecto, si bien el órgano ambiental podrá acordar la acumulación de varios procedimientos cuando concurren las circunstancias señaladas en el artículo 73 de la Ley 30/1992.

Del mismo modo es de aplicación el principio de conservación de actuaciones realizadas en el ámbito del Derecho Administrativo (art. 66 de la ley 30/92).

- Otra novedad reside en la Disposición adicional décima Operaciones periódicas, que prevé la extensión de los efectos de la declaración de impacto ambiental a otros proyectos, siempre y cuando se den las circunstancias recogidas en la misma.

En primer lugar esta posible extensión es “voluntaria”, es decir a petición del promotor. Con esta petición, el órgano sustantivo formulará solicitud previa al remitir el expediente al órgano ambiental, siempre que las actuaciones tengan plazo de duración inferior a un año y sean susceptibles de repetirse periódicamente por un número de años no superior a 4.

El promotor tendrá que elaborar un Plan de seguimiento especial, y en caso de alteración de sus circunstancias determinantes, la declaración perderá su vigencia.

#### 4. DESARROLLO DE LA LEY.

Llama la atención la voluntad del legislador de introducir normas propiamente técnicas en la elaboración de los proyectos, con el ánimo de evitar un posterior desarrollo reglamentario. Pretende la nueva ley, de algún modo, ser un texto completo y terminado, aunque la Disposición Final 9ª establece la posibilidad de futuros desarrollos.

Esta Disposición Final 9ª prevé la futura adaptación de la ley a los cambios y actualizaciones necesarias, tanto provenientes de necesidades internas como adaptaciones a las Disposiciones Comunitarias, con énfasis en la aplicación del “*principio de mejores técnicas*” (Documentos BREF).

#### 5. EFICACIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.

A partir del 11/3/14 entró en vigor el art. 20 da Ley 20/13 de garantía de unidad del mercado. De esta manera cualquier figura de intervención administrativa otorgada en cualquier parte del territorio nacional, tendrá pleno vigor en todo el Estado y así evitar la duplicidad de controles administrativos innecesarios.

##### ***“Artículo 20 Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas***

*1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:*

*a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.*

*b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.*

*c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.*

*d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.*

2. *Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.*

*Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.*

3. *Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:*

a) *Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.*

b) *Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.*

c) *Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada.*

4. *El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.*

*El principio de eficacia en todo el territorio nacional tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.”*

Respecto a los Planes, carece de viabilidad el citado artículo, ya que evidentemente no implican acceso alguno al ejercicio de actividad económica propiamente dicha.

Cuestión diferente subyace respecto a los proyectos, ya que aquí la figura de la Declaración de impacto ambiental podría incardinarse en las figuras del art.20.1., y éstos sí podrían implicar el acceso a distintas actividades económicas.

Excepciones recogidas en el art.20 respecto al principio de eficacia:

- 1) Actividad vinculada a una concreta instalación o infraestructura física.
- 2) Actividad que conlleve ocupación de un determinado dominio público u operadores limitados.

Viendo las excepciones, tenemos serias dudas de su posible aplicación a los proyectos, ya que éstos en caso de desarrollar una actividad económica sí estarían vinculados a una concreta instalación o infraestructura física. Es decir, pongamos por ejemplo una granja con más de 300 plazas para ganado vacuno de leche, requerirá unas instalaciones que se situarán en una determinada clase de suelo con unos usos permitidos determinados, con lo que no podrán existir dos instalaciones iguales (una en Mallorca y otra en Lugo); de este modo cada una requerirá su propia tramitación independiente y siempre que la actuación se sitúe íntegramente en terreno privado, ya que si ocupara dominio público entraría en juego la segunda excepción mencionada.

Parece que la única posibilidad de dar viabilidad al principio de eficacia propugnado por la Ley de Garantía de Unidad de Mercado sería que el proyecto no requiriera instalación o infraestructura física concreta, que se desarrollara íntegramente en terreno privado y que permitiera el acceso a una actividad económica; de este modo se reduce enormemente la casuística.

# **La Comisión europea publica la 'Estrategia para un Mercado Único Digital para Europa'**

El objetivo del Mercado Único Digital es derribar muros de carácter regulatorio y, finalmente, evolucionar desde 28 mercados nacionales a un solo mercado. La estrategia para un Mercado Digital Único para Europa establece 16 acciones a ser logradas para finales de 2016.

El objetivo del mercado único digital es derribar muros de carácter regulatorio y, finalmente, evolucionar desde 28 mercados nacionales a un solo mercado. La Comisión estima que un mercado único digital completamente funcional podría generar del orden 415 mil millones de euros al año y crear cientos de miles de nuevos puestos de trabajo.

La estrategia incluye un conjunto de 16 acciones a ser logradas para finales de 2016. Se basa en tres pilares: (I) un mejor acceso de consumidores y empresas a los bienes y servicios digitales en toda Europa; (II) la creación de las condiciones adecuadas y la igualdad de condiciones para que las redes digitales y los servicios innovadores puedan florecer; (III) maximizar el potencial de crecimiento de la economía digital.

Pilar I: Mejorar el acceso de consumidores y empresas a los bienes y servicios digitales en toda Europa.

La Comisión propondrá:

1. Reglas para hacer el comercio electrónico transfronterizo más fácil. Incluye las normas armonizadas de la UE sobre los contratos y la protección del consumidor cuando compra en línea.
2. Hacer cumplir las normas de consumo de forma más rápida y consistente, mediante la revisión del Reglamento sobre Cooperación para la Protección del Consumidor.
3. Entrega de paquetes más eficiente y asequible.
4. Finalizar con el geo-bloqueo injustificado, una práctica discriminatoria utilizada por razones comerciales, cuando los vendedores en línea o bien niegan a los consumidores acceso a un sitio web en función de su ubicación, o bien los reencaminan hacia una tienda local con precios diferentes.
5. Identificar las preocupaciones potenciales en materia de competencia que afectan a los mercados europeos de comercio electrónico. Por ello, la Comisión



ha lanzado una investigación sobre la competencia antimonopolio en el sector del comercio electrónico en la Unión Europea.

6. Un la ley de derechos de autor más moderna y europea: incluye propuestas legislativas para reducir las diferencias entre los regímenes nacionales de derechos de autor y permitir un acceso en línea más amplio a los contenidos culturales en toda la UE
7. Revisar la directiva de satélite y cable para evaluar si su alcance debe ampliarse a los organismos de radiodifusión de transmisiones en línea y explorar cómo mejorar el acceso transfronterizo a los servicios de radiodifusión en Europa.
8. Reducir a la carga administrativa que las empresas afrontan por razón de los diferentes regímenes de IVA.

Pilar II: Creación de las condiciones adecuadas y la igualdad de condiciones para que las redes digitales y los servicios innovadores puedan florecer

La Comisión:

9. Presentará una ambiciosa reforma de la normativa sobre telecomunicaciones de la UE.
10. Revisará el marco medios audiovisuales para que sea apto para el siglo XXI, centrándose en los roles de los diferentes actores del mercado en la promoción de las obras europeas (emisoras de televisión, proveedores de servicios audiovisuales a la carta, etc.).
11. Analizará exhaustivamente el papel de las plataformas en línea (motores de búsqueda, redes sociales, tiendas de aplicaciones, etc.) en el mercado.
12. Reforzaré la confianza y la seguridad en los servicios digitales, especialmente en relación con el tratamiento de los datos personales.
13. Propondrá una asociación con la industria en materia de ciberseguridad para la seguridad en línea.

Pilar III: Maximizar el potencial de crecimiento de la economía digital

La Comisión:

14. Propondrá una "iniciativa para el libre flujo de datos europeos". A menudo los servicios se ven obstaculizados por las restricciones relativas a la ubicación de los datos, restricciones que frecuentemente no tienen que ver con la protección de datos personales. Asimismo, la Comisión lanzará una iniciativa de 'nube europea' (European Cloud) que incluirá la certificación de servicios cloud, la conmutación de los proveedores de servicios en nube y una "nube de la investigación".
15. Definirá las prioridades en materia de estándares e interoperabilidad en áreas críticas para el mercado único digital, tales como e-salud, planificación del transporte o energía.

16. Apoyará una sociedad digital inclusiva en la que los ciudadanos tengan los conocimientos adecuados para aprovechar las oportunidades que ofrece Internet e incrementar sus posibilidades de empleo. Un nuevo plan de acción de administración electrónica conectará los registros de empresas en toda Europa, asegurará que los distintos sistemas nacionales puedan trabajar con los demás, y garantizará que las empresas y los ciudadanos aporten sus datos solo una vez a las administraciones públicas y que estas no reclamen datos que ya obran en su poder. El principio de 'solo una vez' reducirá las cargas administrativas y ahorrará potencialmente alrededor de 5000 millones de euros al año para 2017. Se acelerará el despliegue de la contratación electrónica y de la firma electrónica.

El Mercado Único Digital figurará en la agenda de la reunión del Consejo Europeo de los días 25-26 de junio de 2015.

Fuente: [Portal de Administración Electrónica](#), 7/5/2015



## **Bruselas eleva al 2,8% su previsión de crecimiento para España en 2015**

### **La Comisión Europea mejora los pronósticos sin llegar al optimismo del Gobierno**

Ni la economía crecerá al 3% *sine die* ni el paro bajará del 20% el año próximo. La Comisión Europea ha rebajado hoy ligeramente el optimismo del cuadro económico de España, uno de los países que más crece y cuya economía mejora más en el continente, pero a la vez uno de los lugares donde son más visibles las cicatrices de la crisis. Bruselas pronostica que el PIB español crecerá el 2,8% este año y el 2,6% el próximo: una y tres décimas menos respecto a las cifras del Gobierno, pero aun así un avance robusto, que supone una mejora de medio punto en la previsión para este año.

Así sucede con todos y cada uno de los datos: Europa ve en España una recuperación sólida, pero en cada una de las partidas importantes matiza el optimismo del Gobierno, que la pasada semana presentó un programa de estabilidad para los próximos cuatro años, pero también pensando en las próximas elecciones.

Las previsiones económicas son una variante solemne de la dramaturgia. Las del Gobierno deben ser leídas necesariamente a la luz de la proximidad electoral. Las de Bruselas cuentan en esencia la misma historia, pero menos almibarada, especialmente en las dos variables clave de la economía española: el desempleo y las cuentas públicas, que han dado los mayores disgustos a lo largo y ancho de la Gran Recesión.

La tasa de paro bajará al 22,4% este año y al 20,5% el próximo (el Gobierno pronostica 22,1% y 19,8%; medio punto de diferencia equivale, *grosso modo*, a algo más de 100.000 desempleados). El déficit público será del 4,5% del PIB este año y del 3,5% el próximo, con serios riesgos de incumplir los objetivos por la prometida rebaja fiscal; el Ejecutivo vaticinaba hace unos días un 4,2% y un 2,8% para 2015 y 2016. Finalmente, la deuda pública sigue en ascenso y cerrará el año próximo en el 101,4% del PIB y al alza; el Ministerio de Economía decía que la deuda empezaba a declinar el año próximo y en tasas inferiores al 100% del PIB.

La Comisión sombrea el optimismo del Gobierno, pero prevé dos ejercicios muy positivos. “Tras una larga recesión, el crecimiento ha vuelto”, resume el informe, con el músculo que proporcionan la mejora del empleo, de las condiciones financieras y de la confianza. Bruselas ve una recuperación liderada por la demanda doméstica: los cantos de sirena de la reactivación vía sector exterior y el cambio de modelo productivo se van desvaneciendo. España se beneficia de la mejoría general en Europa, y muy especialmente del abaratamiento del precio del petróleo y la devaluación del euro, propiciada por las políticas expansivas del BCE. La aportación del sector exterior será

ligeramente positiva en 2015 y 2016. Pero el motor de la recuperación es la demanda interna, sustentada por la mejoría en el empleo y por el regreso del sector inmobiliario desde las cenizas del último lustro largo: “Tras siete años de ajuste se espera un modesto repunte en la construcción”, dicen las previsiones.

### **El mayor déficit de Europa**

Los riesgos se han reducido considerablemente, pero en el caso de España la Comisión destaca los asociados al proceso de desapalancamiento (la necesidad de reducir el empacho de deuda pública pero sobre todo privada de los últimos años) y el desacople entre el ciclo económico español y el del resto.

El fuerte incremento del consumo privado y de la inversión llegan en momentos de “volatilidad en los mercados financieros y de desaceleración en varias economías emergentes”. Además, Bruselas duda de los esfuerzos de consolidación fiscal ante “el impacto de la reforma fiscal sobre los ingresos, las deudas en el sector de autopistas y los riesgos asociados al año electoral”.

España tendrá el mayor déficit público de Europa en 2015 y 2016 a pesar de que el desempleo (y por tanto los subsidios) se reduce, y de que la partida de intereses de la deuda ha menguado gracias a las compras de activos del BCE. Si esos pronósticos se cumplen, Madrid incumplirá la meta fiscal de 2016. A pesar de ese dato, a pesar de que la presión fiscal española está casi 10 puntos de PIB por debajo de la media —a la altura de Bulgaria— y a pesar de las advertencias de Bruselas, el Gobierno ultima una rebaja de impuestos. Las fuentes consultadas en la Comisión ofrecen siempre la explicación clásica de la cercanía electoral, pero también subrayan los riesgos que entraña esa rebaja fiscal con el agujero en las cuentas públicas que sigue presentando España.

Fuente: [El País](#), 5/5/2015.



# **El Gobierno aprueba el Programa de Estabilidad 2015-2018 y el Plan Nacional de Reformas**

El Consejo de Ministros ha acordado la remisión a la Comisión Europea del Programa de Estabilidad 2015-2018 y del Programa Nacional de Reformas, que reflejan la evolución reciente de la economía española, el grado de avance de su agenda de reformas y el cumplimiento de las recomendaciones específicas formuladas por el Consejo Europeo en junio de 2014.

La vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, ha afirmado que estos documentos constatan la firme recuperación de la economía española y presentan "las mejores previsiones económicas para España desde antes de la crisis".

El profundo programa de reformas que ha llevado a cabo el Ejecutivo, según ha explicado la vicepresidenta, "nos permite asegurar la solidez del crecimiento y confiar en el cumplimiento de las previsiones e incluso en su mejora". "En los últimos tres años, el Gobierno ha puesto en marcha una amplia agenda reformista que ha transformado la economía. Esta estrategia ha permitido recuperar la confianza en los mercados internacionales y ganar en eficiencia y en capacidad para competir. Está dando resultados", ha añadido.

Sáenz de Santamaría ha subrayado que el Producto Interior Bruto (PIB) español creció un 1,4% en 2014, y en el primer trimestre de 2015 el 1,9%, según datos preliminares conocidos hoy, lo que permite decir que "España ya creció un 2,6% anual, el mejor dato de los últimos siete años".

La vicepresidenta también ha apuntado que en los últimos 12 meses se han creado más de medio millón de nuevos puestos de trabajo, de los cuales casi 290.000 son empleos indefinidos. El desempleo ha disminuido en 489.000 personas, la mayor reducción anual desde el año 2002. España lidera dentro de la eurozona la reducción de desempleo y la creación de empleo. Asimismo, han mejorado los datos de creación de empresas, se mantiene un importante dinamismo exportador y los precios son competitivos, con 20 meses consecutivos en los que la inflación española se encuentra por debajo de la media de la zona euro. Además, sigue disminuyendo el coste de la deuda española, el coste de su financiación. Por primera vez en su historia, España se ha financiado a tipos negativos.

En este contexto, ha dicho la vicepresidenta, las previsiones económicas para 2015 permiten afirmar que "el cambio de ciclo de la economía española es ya una realidad".

"La economía española crecerá un 2,9% en 2015, y será sin duda la economía con mayor crecimiento entre las principales del área del euro. Es más, crecerá el doble que muchos de esos países. Es una previsión plenamente sustentada en la realidad y se mantendrá, incluso con cierta aceleración, en los años siguientes. En 2016 se anticipa un crecimiento del 2,9%, y en 2017 y 2018 aumentaría hasta el 3%", ha avanzado Sáenz de Santamaría.

En relación con el empleo, la vicepresidenta ha apuntado que en 2015 se crearán más de medio millón de puestos de trabajo y el conjunto de la recuperación en 2014 y en 2015 supondrá la creación de un millón de empleos: "Con las previsiones que presentamos podemos afirmar que entre 2015 y 2018 el ritmo de creación de empleo superará el medio millón al año, de forma que la economía española puede recuperar los 20 millones de ocupados el año 2019. Este es el objetivo de país".

A juicio de la vicepresidenta, la intensa creación de empleo permitirá una reducción sustancial del paro. "La tasa de paro bajará con gran probabilidad por debajo del 22% hacia finales de 2015, se situará muy claramente por debajo de la cifra que nos encontramos cuando llegamos al Gobierno, y seguirá descendiendo en los años siguientes hasta el entorno del 15% en 2018. Se prevé un 15,6% en el promedio del año", ha dicho.

## Programa Nacional de Reformas

Soraya Sáenz de Santamaría ha asegurado que la práctica totalidad de las medidas comprometidas en 2014 están en marcha. Respecto a las reformas adicionales, el Programa Nacional de Reformas para 2015 tiene dos prioridades: concluir las reformas iniciadas y adoptar aquellas que sean necesarias para fortalecer la recuperación económica, consolidarla y traducirla en creación de empleo.

El Plan expone las reformas estructurales en el ámbito de la Unión Europea que España considera necesario impulsar. En este sentido, la vicepresidenta ha hablado de una mayor integración fiscal, una mayor consecución del mercado interior en ámbitos como el energético, el mercado único digital, la armonización fiscal y la lucha contra el fraude, y una política económica que impulse la inversión, el crecimiento y el empleo a través del apoyo a la inversión y el Plan Juncker.

Respecto a las reformas estructurales que se pondrán en marcha en España en el año 2015, Sáenz de Santamaría ha explicado las medidas que aprobarán en materia de lucha contra el desempleo, protección a la inclusión social, fortalecimiento del crecimiento y la competitividad, eficiencia en la Administración Pública, política fiscal responsable y lucha contra el fraude fiscal.

Fuente: [Consejo de Ministros](#), 30-4-2015.

# **El Portal de la Transparencia arranca con información sobre los contratos y subvenciones otorgadas por la Junta de Andalucía**

La herramienta permite conocer datos relevantes de la Administración para garantizar el control y favorecer la participación ciudadana

El vicepresidente de la Junta y consejero de la Presidencia en funciones, Manuel Jiménez Barrios, ha informado al Consejo de Gobierno de la puesta en marcha del Portal de la Transparencia. Esta herramienta, prevista en la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía, permitirá a los ciudadanos conocer toda la información relevante de la Administración, así como el control de su actuación por parte de la sociedad en general y el fomento de la participación.

Los primeros datos que se han incluido en el portal son los relativos a los contratos mayores y menores que ha firmado la Junta, así como todas las subvenciones que ha otorgado desde enero del pasado año. En conjunto, el portal publica información sobre más de 90.000 contratos y 80.000 subvenciones.

En los próximos meses el portal irá incorporando el resto de datos previstos en la Ley de Transparencia, hasta su entrada en vigor en junio. De acuerdo con esta norma, la herramienta cumplirá con todas las obligaciones de publicidad activa relativas a información institucional y organizativa, empleo público, altos cargos, planes y programas, normativa vigente y en tramitación, catálogo de trámites y cartas de servicios, presupuesto y ejecución presupuestaria, cuentas anuales, financiación y publicidad institucional.

Con la puesta en marcha del Portal de la Transparencia, el Gobierno andaluz cumple el compromiso de la presidenta de la Junta de Andalucía de iniciar su desarrollo con la información sobre contratos y subvenciones en el primer trimestre del 2015, antes de la entrada en vigor en junio de la nueva ley autonómica sobre la materia.

Fuente: [Consejo de Gobierno](#), 31/03/2015.



# **Cómo se reparten las plazas de la oferta de empleo público 2015**

Ya se conocen detalles de la **oferta de empleo público 2015**. El Boletín Oficial del Estado ha publicado este lunes los reales decreto por los que se aprueban la oferta de empleo público, tanto ordinaria como extraordinaria, la oferta de plazas para la Guardia Civil y las del Cuerpo Nacional de Policía. En total, según aseguró el viernes el ministro Cristóbal Montoro, serán 7.416 nuevas plazas y 3.834 de promoción interna, a las que se sumarán 724 plazas de la oferta a la oferta de empleo pública extraordinaria.

Las convocatorias para cada puesto se tendrán que ir concretando en el BOE, y en las mismas se fijarán los requisitos, plazos de presentación y procesos. De momento, este es el reparto:

## **OFERTA ORDINARIA**

### **Personal funcionario- Subgrupo A1**

#### **- Administración General del Estado**

En total se ofrecen 1.003 plazas, de las que 952 son del cupo general y 51 del cupo de personas con discapacidad. Entre las plazas de los cuerpos de la Administración General del Estado habrá convocatoria para abogados del Estado (24), arquitectos de la Hacienda Pública (37), ingenieros agrónomos, de caminos, de minas, de montes, industriales... (165 en total).

También plazas para la administración de sistemas y tecnología de la información (62 plazas), administradores civiles del Estado (38 plazas) y técnicos comerciales y economistas del Estado (20).

#### **- Cuerpo y Escales de la Administración de la Seguridad Social**

Actuarios, estadísticos, interventores y auditores de la Administración de la Seguridad Social... En total, 58 plazas.

#### **- Escalas y Organismos Autónomos**



El cupo más numeroso corresponde a científicos titulares de organismos públicos de investigación (130 plazas). Además, habrá convocatoria de plazas para la escala técnica de gestión de organismos de sanidad y consumo (35) y médicos inspectores (9). En total, se convocarán 295 plazas para los organismos autónomos.

### **Personal funcionario- Subgrupo A2**

#### **- Administración General del Estado**

En total, se convocarán 739 plazas. Entre las plazas más destacadas están las convocatorias de arquitectos técnicos (24 plazas), ayudantes de archivos, bibliotecas y museos (60 en total), gestión de la administración civil del Estado (120 plazas), gestión de sistemas e informática de la Administración del Estado (80). También técnicos de Hacienda (129) y técnicos de auditoría y contabilidad (50) y subinspectores de empleo y seguridad social (28).

#### **- Cuerpo y Escales de la Administración de la Seguridad Social**

En total, 30 plazas de gestión de la Administración de la Seguridad Social y en la especialidad de auditoría y contabilidad.

#### **- Escalas y Organismos Autónomos**

Serán en total 40 plazas.

### **Personal funcionario- Subgrupo C1**

En total, 491 plazas donde destaca las convocadas para ayudantes de instituciones penitenciarias (275) y técnicos auxiliares de informática de la Administración. (92)

### **Personal laboral**

Se convocarán un total de 440 plazas de personal laboral.

#### **Entes públicos empresariales y entes públicos**

Se convocarán 272 plazas, de las que 252 serán de personal laboral. Entre los entes que contratarán empleados están la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (56 plazas), En aire (45) y Puertos del Estado (85).

## **Administración de Justicia, Ministerio de Justicia y plazas de las CC AA por traspaso de medios personales**

Del total de plazas que se convocan, el 50% se reservan para su provisión por promoción interna.

### **Personal de la Administración de Justicia**

Se convocarán en total 1.866 plazas, entre las que destacan las destinadas al cuerpo de tramitación procesal y administrativa 752 plazas y auxiliares procesales, otras 752.

#### **Ministerio de Justicia**

Serán 321 plazas de las que el cuerpo de gestión procesal y administrativa serán 120 plazas y de auxilio procesal, 106 plazas.

#### **CC AA por traspaso de medios personales**

Cuerpo de tramitación procesal y administrativa (632 plazas) y auxiliares procesales (646 plazas).

#### **Personal del Ministerio de Educación (personal funcionario, subgrupo A2)**

24 plazas de maestros para el Cuerpo de la Administración del Estado.

#### **Escalas de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional**

(Acceso libre): 50 plazas para la subescala de secretaría-intervención, tesorería y otras 50 plazas de promoción interna.

#### **Plazas para la red hospitalaria de la Defensa (personal estatutario): 42 plazas**

### **PROMOCIÓN INTERNA**

Subgrupo A1: 497 Plazas para el Cuerpo de la Administración General del Estado (archiveros, inspectores de trabajo, inspectores de hacienda, ingenieros navales, aeronáuticos, de caminos, técnicos de medio ambiente...)

Subgrupo A2: 598 plazas de arquitectos técnicos, ayudantes de archiveros, bibliotecas y museos, técnicos de hacienda...

Subgrupo C1: 893 plazas, sobre todo de administrativo especialidad agentes de Hacienda Pública (300) y administrativo general de la administración del Estado (400).

Personal laboral: 319 plazas de promoción interna.

Entes públicos empresariales y entes públicos: 1 plaza

### **Plazas para la Guardia Civil**

El lunes también se ha publicado el Real Decreto 195/2015 por el que se aprueba la oferta de empleo público del Cuerpo de la Guardia Civil para el año 2015. En concreto, se convoca de 820 plazas para ingreso directo en la Escala de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil.

### **Plazas para el Cuerpo Nacional de Policía**

El Real Decreto 194/2015 aprueba la oferta de empleo público del Cuerpo Nacional de Policía para el año 2015: se autoriza la convocatoria para oposición libre en el cuerpo de 75 plazas en la Escala Ejecutiva y 1.299 plazas en la Escala Básica.

Fuente: [Cinco Días](#), 23/3/2015

## **Renta 2014: cómo, cuándo y dónde presentar la declaración del IRPF**

Se acerca la **campana de la renta 2014**, que se presenta en los meses de abril, mayo y junio de 2015. A partir del **7 de abril**, las contribuyentes recibirán el **borrador de la declaración** elaborado por la agencia tributaria y, en su caso, podrán confirmarlo vía electrónica hasta el 30 de junio. El Boletín Oficial del Estado ha publicado el jueves 19 de marzo la orden del Ministerio de Hacienda que clarifica el lugar, forma y el plazo de presentación. Aquí van algunas claves.

### **¿Cuáles son las fechas de presentación?**

A partir del 7 de abril: la Agencia Tributaria pondrá a disposición de los contribuyentes el borrador o los datos fiscales de la declaración del IRPF a través de la sede electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

#### **Del 7 abril al 30 de junio:**

Los trabajadores que cobren menos de 22.000 euros al año de un solo pagador no están obligados a presentar la declaración de la renta

- Confirmación del borrador por vía electrónica (internet o teléfono), cualquiera que sea su resultado -a ingresar, a devolver o negativo-.

Si el resultado del borrador de declaración arroja una cantidad a ingresar y su pago se domicilia en cuenta, la confirmación será hasta el 25 de junio de 2015- salvo que se opte por domiciliar únicamente el segundo plazo, en cuyo caso la confirmación podrá realizarse hasta el 30 de junio de 2015.

- Presentación de la declaración de IRPF por internet, cualquiera que sea el resultado

#### **Del 11 de mayo y el 30 de junio de 2015:**

-Confirmación del borrador de declaración por cualquier otra vía, cualquiera que sea su resultado, a ingresar, a devolver o negativo.

- Presentación de la declaración de forma presencial

Igualmente, si el resultado del borrador es a ingresar y su pago se domicilia en cuenta, la confirmación será hasta el 25 de junio de 2015- salvo que se opte por domiciliar únicamente el segundo plazo, en cuyo caso la confirmación podrá realizarse hasta el 30 de junio de 2015.

**Del 7 de abril al 30 de junio:** presentación de las declaraciones del Impuesto sobre el Patrimonio

### **¿Quién no está obligado a declarar?**

- Quienes obtengan rendimientos íntegros del trabajo con el límite general de **22.000 euros** anuales, de un solo pagador.

- Más de un pagador:

Rendimientos íntegros del trabajo con el límite de 11.200 euros anuales cuando

1º la suma de las cantidades percibidas del segundo y restantes pagadores superen en su conjunto la cantidad de 1.500 euros anuales.

2º Se perciban pensiones compensatorias del cónyuge

3º El pagador de los rendimientos del trabajo no esté obligado a retener

4º Se perciban rendimientos íntegros del trabajo sujetos a tipo fijo de retención

### **¿Cómo obtengo el número de referencia para acceder a mis datos fiscales?**

El número de referencia del borrador de declaración o los datos fiscales se puede obtener desde el primer día de campaña, sin necesidad de esperar al envío por correo ordinario. Los contribuyentes deberán comunicar su Número de Identificación Fiscal (NIF), el importe de la casilla 415 de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio 2013, "Base liquidable general sometida a gravamen", y el número del teléfono móvil en el que deseen recibir mediante SMS el número de referencia del borrador o de los datos fiscales.

El borrador se puede obtener con el número de referencia en la web de la Agencia Tributaria, con certificado electrónico o sistemas de clave o por correo ordinario

Si se quiere obtener un borrador de declaración con tributación conjunta deberá hacerse constar también el Número de Identificación Fiscal (NIF) del cónyuge.



Si el contribuyente está suscrito al servicio de alertas a móviles de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el número de referencia del borrador se recibirá por SMS.

Con ese número los contribuyentes podrán acceder a sus datos fiscales y al borrador y, en su caso, confirmarlo, con o sin modificación.

### **¿Cómo obtengo el borrador?**

- Con el número de referencia en la web de la Agencia Tributaria
- Con certificado electrónico o sistema de firma con clave de acceso en un registro previo en la web <https://www.agenciatributaria.gob.es>
- Por correo ordinario: la Agencia Tributaria enviará por correo ordinario el borrador de la declaración del IRPF o, en su caso, datos fiscales a aquellos contribuyentes que hubieran solicitado expresamente el envío por correo marcando la casilla en la declaración del ejercicio 2013, siempre que el borrador o los datos fiscales no se hubiesen obtenido con anterioridad por cualquiera de los medios telemáticos.

### **¿Y si no obtengo el borrador?**

La falta de obtención o recepción del borrador de declaración o de los datos fiscales no exonerará al contribuyente de su obligación de declarar. En ese caso, se puede realizar la declaración con ayuda del programa PADRE.

### **¿Cómo modifico el borrador?**

El contribuyente podrá instar la modificación del borrador de declaración cuando considere que se deben añadir datos personales o económicos no incluidos o advierta que contiene datos erróneos o inexactos.

La solicitud de modificación del borrador se podrá hacer:

- A través de la sede electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (<https://www.agenciatributaria.gob.es>). Será necesario hacer constar el NIF, el NIF del cónyuge en caso de declaración conjunta y el número de referencia del borrador.
- Con el certificado electrónico reconocido.

- A través del teléfono, mediante llamada al número 901 20 03 45, comunicando el contribuyente su Número de Identificación Fiscal (NIF), el NIF del cónyuge en los supuestos de declaración conjunta formulada por ambos cónyuges, así como el número de referencia del borrador de declaración
- Presencialmente en cualquier Delegación o Administración de la Agencia Tributaria.

### **¿Qué pasa si pido que se modifique el borrador?**

La solicitud de un nuevo borrador determinará la elaboración por parte de la Agencia Tributaria de un nuevo borrador con su correspondiente modelo de confirmación, documento de ingreso o devolución.

### **¿Cómo confirmo el borrador?**

Cuando el contribuyente considere que el borrador de la declaración refleja su situación tributaria podrá confirmarlo

- Por internet con certificado electrónico.
- Por internet con el NIF del declarante, el NIF del cónyuge (declaraciones conjuntas) y el número de referencia del borrador o de los datos fiscales.
- Presencialmente en cualquier oficina de las entidades de crédito que actúen como colaboradoras
- En los cajeros automáticos, banca electrónica, banca telefónica de los bancos o cajas colaboradoras.

### **¿Y si no lo confirmo?**

El contribuyente deberá determinar la deuda tributaria e ingresar, en su caso, el importe resultante en el Tesoro Público. Para determinar la deuda se puede usar el programa de ayuda de la Agencia tributaria (PADRE) o bien acudir a los servicios de ayuda de la Agencia Tributaria. Se deberá presentar 7 de abril y el 30 de junio si es por internet (25 de junio si se elige pagar mediante domiciliación) o entre el 11 de mayo y el 30 de junio si es presencial (25 junio si se elige pagar mediante domiciliación).

### **¿Cómo presento la declaración (sin borrador), es decir, la autoliquidación?**

A- **Presentación electrónica** de la autoliquidación cuyo resultado sea una cantidad a **ingresar** y cuyo pago total (o del primer plazo si se fracciona) se efectúe por medio distinto a la domiciliación bancaria:

1º El contribuyente deberá **ponerse en contacto con la entidad colaboradora** por vía electrónica o acudiendo a sus sucursales para realizar el pago de la cuota resultante. Una vez realizado el ingreso, la entidad colaboradora proporcionará al contribuyente el recibo-justificante de pago. En dicho recibo-justificante de pago, en todo caso, deberá figurar el Número de Referencia Completo (NRC) asignado por la entidad colaboradora al ingreso realizado. Si se quiere domiciliar el pago, se deberá conectará con la Sede electrónica de la Agencia Tributaria y accederá al trámite de presentación correspondiente a la autoliquidación que desea transmitir.

La autoliquidación se puede presentar de forma electrónica o presencial, en oficinas de la Agencia Tributaria o bancos o cajas colaboradoras

2º Una vez realizado el trámite para obtener el **NRC**, se deberá conectar con la Sede electrónica de la Agencia Tributaria y acceder a la presentación correspondiente a la autoliquidación que desea transmitir. Si se desea domiciliar el pago, se deberá cumplimentar el formulario correspondiente consignando la orden de domiciliación y se introducirá el IBAN de la cuenta en que se domicilie el pago,

3º Transmitir la **autoliquidación** con la firma electrónica.

4º Si la autoliquidación es aceptada, la Agencia Tributaria le devolverá en pantalla los datos de la autoliquidación con resultado a ingresar validados con un código

5º El obligado tributario o presentador deberá conservar la autoliquidación aceptada así como el documento de ingreso debidamente validados con el correspondiente código seguro de verificación.

B- **Presentación electrónica** de autoliquidaciones con resultado a **devolver**.

1º Conectar con la Sede electrónica de la Agencia Tributaria y accederá al trámite de presentación

2º Transmitir la declaración con la firma electrónica

3º Si la autoliquidación es aceptada, la Agencia Tributaria, devolverá en pantalla los datos de la misma validados

### C- **Presentación en oficinas**

a) Declaraciones cuyo resultado sea una cantidad a **ingresar**: presentación e ingreso será realizada en cualquier entidad de depósito en territorio español que actúe como colaboradora en la gestión recaudatoria (Bancos, Cajas de Ahorros o Cooperativas de Crédito).

Las declaraciones efectuadas a través de los servicios de ayuda prestados en las oficinas de la Agencia Tributaria o en las habilitadas a tal efecto por las Comunidades Autónomas podrán presentarla directamente en ese momento para su inmediata transmisión electrónica.

b) Declaraciones cuyo resultado de la autoliquidación es una solicitud de **devolución**: presentación de la autoliquidación se realizará en cualquier entidad de depósito sita en territorio español que actúe como colaboradora en la gestión recaudatoria (Bancos, Cajas de Ahorros o Cooperativas de Crédito) donde el obligado tributario desee recibir el importe de la devolución. Asimismo, podrá presentarse también en cualquier Delegación o Administración de la Agencia Tributaria.

c) Declaraciones negativas y declaraciones en las que se **renuncie a la devolución** en favor del Tesoro Público. Se presentarán bien directamente ante cualquier Delegación o Administración de la Agencia Tributaria o por correo certificado dirigido a la Delegación o Administración de la Agencia Tributaria correspondiente al domicilio fiscal del obligado tributario.

d) Declaraciones de **cónyuges no separados** legalmente en las que uno de ellos solicite la suspensión del ingreso y el otro manifieste la renuncia al cobro de la devolución. Las declaraciones correspondientes a ambos cónyuges deberán presentarse de forma simultánea y conjuntamente

#### **¿Y si vivo en el extranjero?**

Los contribuyentes del IRPF que tengan su residencia habitual en el extranjero y aquellos que se encuentren fuera del territorio nacional durante los plazos establecidos podrán presentar su declaración y, en su caso, realizar el ingreso o solicitar la devolución por vía electrónica.

En el supuesto de declaraciones a devolver con renuncia a la devolución o negativas, podrán enviarse por correo certificado dirigido a la última Delegación de la

Agencia Estatal de Administración Tributaria en cuya demarcación tengan su residencia habitual.

### **¿Cómo se fracciona el pago?**

El importe de la deuda tributaria se podrá fraccionar, sin interés ni recargo, en dos partes. LA primera, del 60% de su importe, se liquidará en el momento de presentar la declaración, y la segunda, del 40%, hasta el 5 de noviembre de 2015, inclusive.

Para disfrutar de este beneficio será necesario que el borrador de la declaración confirmado o la autoliquidación se presenten dentro de los plazos establecidos.

### **¿Domicilio el pago?**

La domiciliación bancaria podrá realizarse desde el día 7 de abril hasta el 25 de junio de 2015. La domiciliación, tanto del primero como del segundo plazo, deberá efectuarse en la misma entidad y cuenta en la que se domicilió el primer plazo.

La Agencia Tributaria comunicará la orden de domiciliación bancaria del contribuyente a la entidad colaboradora señalada, la cual procederá, en su caso, el día 30 de junio de 2015 a cargar en cuenta el importe domiciliado.

No obstante, si se opta por domiciliar únicamente el segundo plazo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la misma podrá realizarse hasta el 30 de junio de 2015.

Fuente: [Cinco Días](#), 30/03/2015.





## **ACCESO Y PROTECCIÓN REGISTRAL DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO**

Charo GUARCH PRIETO

*Asesora Jurídica Sº de Urbanismo del Ayuntamiento de Isla Cristina*

*Trabajo de evaluación presentado para la obtención del título de Experto en Derecho y Gestión Pública Local del CEMCI.2014-2015.*

### **SUMARIO:**

#### Introducción

1. Normativa reguladora sobre el acceso de los bienes de dominio público al Registro de la Propiedad
2. Régimen registral del dominio público en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas
3. Efectos y protección de la inscripción registral.
4. Especial consideración de la certificación administrativa de dominio
5. Bienes de dominio público de las Entidades Locales de Andalucía
6. Caminos públicos municipales
7. Régimen específico de protección registral para determinados bienes demaniales en la legislación especial
8. La singularidad de los bienes de dominio público marítimo-terrestre
9. Acceso al Registro de la Propiedad de los bienes demaniales afectados por actuaciones de transformación urbanística
10. Doctrina del TS y la DGRN sobre protección registral de la propiedad. Limitaciones impuestas por la legislación especial a enclaves privados y terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre, y su acceso al RP
11. Conclusiones
12. Bibliografía

## INTRODUCCIÓN.

El objeto de este trabajo es dar una visión general de la normativa reguladora sobre el acceso de los bienes de dominio público al Registro de la Propiedad (RP). Por razones obvias, no podemos entrar en el detalle de toda la normativa, la general y la especial, ni tampoco de toda la demanialidad.

Se trata de una materia en la que concurren intereses públicos y privados, regulados de forma prolija, como lo es la normativa de aplicación, la general, por la concurrencia de títulos competenciales, y la especial, precisamente por la naturaleza de los bienes de dominio público, cuya demanialidad tiene rango jurídico constitucional, y su incidencia en cuanto a las limitaciones y afecciones del dominio. Una vez tengamos claro los preceptos legales en los que encajar el supuesto de hecho de que se trate, nos ocuparemos del contenido y la forma del título inscribible, que es el título jurídico hábil para acceder al RP, dado que la inscripción se practicará conforme a la legislación hipotecaria.

Teniendo en cuenta que los bienes demaniales son inalienables, inembargables e imprescriptibles, la Administración no ha tenido interés en acudir a una institución pensada, en principio, para la protección de derechos patrimoniales privados. Sin embargo, el RP ha devenido en instrumento eficaz de policía del dominio público, también urbanística, y de auxilio en la actividad de la Administración, sin dejar de cumplir su originaria función de tutela privada.

Desde la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003, toda Administración está obligada a proteger sus bienes, y eso incluye el deber de inscribirlos en el RP. Existen bienes de dominio público en los que están implicadas diferentes Administraciones, a veces con intereses enfrentados; también bienes incluidos o colindantes con inmuebles privados sometidos a servidumbres u otras afecciones legales, o que se encuentran en zonas afectadas por actuaciones de transformación urbanística.

*“El arbitrio judicial puede cambiar el panorama al aplicar la ley en su letra y espíritu. Ya hay alguna sentencia que ha privado a la Administración de alguno de sus bienes por no haber cumplido la obligación de inscribirlos para hacerlos oponibles frente a terceros de buena fe. En definitiva, se trata de una lógica consecuencia de la tutela judicial efectiva de los administrados”.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> MIQUEL SILVESTRE, José A.: “El registro de los bienes públicos”. 2009. Registrador de la Propiedad. cincodias.com

De ahí el análisis de la doctrina jurisprudencial y de la Dirección General de los Registros y del Notariado, centrándonos en la referida a la protección registral de la propiedad, y el acceso al RP de las limitaciones al dominio derivadas de la legislación especial, que será guía esencial para la práctica, para aclarar qué norma es de aplicación y, con ello, el procedimiento, tan importante, y aspectos legales cuando no exista normativa específica que afronte directamente la cuestión, y matices y particularidades propias de la misma.

## **1. NORMATIVA REGULADORA SOBRE EL ACCESO DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.**

### **1.1. Títulos competenciales en la materia.**

El **artículo 149.1.18<sup>a</sup>** de la Constitución (CE) establece la competencia exclusiva del Estado en materia de “*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...*”, y, por tanto, le corresponde la regulación base del régimen jurídico de los bienes de titularidad pública.

De dicho precepto constitucional trae causa la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), y a tenor de su EM, el régimen patrimonial general de todas las Administraciones Públicas tiene su núcleo fundamental en las normas que se declaran básicas por el Estado, en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.18<sup>a</sup> CE para aprobar *las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, materia de la que el régimen patrimonial no constituye sino una parcela... .

La Ley determina de acuerdo con los títulos competenciales a cuyo amparo se dicta (DF 2<sup>a</sup>), qué disposiciones son de aplicación general y las de carácter básico, lo que constituye un *mínimo legal* a respetar por las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Entidades Locales (EELL), siendo el resto de artículos exclusivamente aplicables a los bienes públicos del Estado.

La ley ha pretendido establecer el régimen jurídico completo del patrimonio del Estado, y una regulación común de los principales aspectos de la materia aplicables a todas las Administraciones Públicas.<sup>2</sup>

Y el TC ha sido claro al respecto<sup>3</sup>, cuando afirma que en virtud de dicho título competencial, corresponde al Estado establecer el régimen jurídico de su patrimonio y dictar las bases del régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones públicas, con la consecuencia de que la legislación básica estatal, actúa como límite sobre el

<sup>2</sup> CAÑADAS BARÓN, Carmen M<sup>a</sup>. “El Patrimonio Local como objeto de Tráfico Jurídico”. Estudios de Divulgación n<sup>o</sup> 141. CEMCI, 2011.

<sup>3</sup> Vid. Ss 58/1982, de 27 de julio, y 85/1984, de 26 de julio.

legislador autonómico en materia de su propio patrimonio, según las reglas que rigen las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómicos en materias en que constitucionalmente está prevista su concurrencia, y con respeto en todo caso a la legislación civil, que es competencia exclusiva del Estado:

«Al conferir al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de una materia determinada, la CE persigue que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el país, lo cual asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada CA, un común denominador normativo, a partir del cual cada una, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan».<sup>4</sup>

Esta competencia normativa autonómica, originaria por su atribución directa de la CE, es complementaria o de desarrollo de la del Estado, sin que propiamente pueda hablarse de relación de jerarquía entre ambos grupos de normas (las básicas estatales y las de desarrollo autonómicas), pues el principio jerárquico se aplica a normas procedentes de un mismo sujeto, y por otra parte, ambas normas gozan de eficacia normativa propia y directa:

“La norma básica estatal es de aplicación directa, y la norma de desarrollo autonómica no requiere necesariamente para poder aprobarse y aplicarse que el Estado haya dictado previamente las correspondientes bases. En este sentido, el carácter complementario de las normas autonómicas no justifica su asimilación a normas meramente reglamentarias, y en caso de contradicción entre una norma autonómica anterior y una estatal básica posterior, no se traduce en un efecto de nulidad sobrevinida de aquélla, sino que el conflicto se resuelve, en base al principio de prevalencia de la legislación básica, mediante la técnica del “desplazamiento” e inaplicación de la norma autonómica.”<sup>5</sup>

En cuanto al régimen jurídico de los **bienes de dominio público**, el **art. 132 CE** remite a la Ley su regulación, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; también su desafectación, defensa y conservación, y declara bienes demaniales los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Es una reserva de Ley, un mandato al legislador de regular el régimen jurídico de estos bienes, da instrucciones para ello, y declara no sólo la demanialidad en todo caso de un conjunto de bienes en atención a sus características físicas o naturaleza homogénea, sino también su titularidad estatal.

<sup>4</sup> Vid. Ss de 28 de enero, 8 de julio y 30 de noviembre de 1982; 7 de abril de 1983; 4 de julio de 1991, y 30 de abril de 1992.

<sup>5</sup> Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 1/2003, de 16 de enero.



Se trata del denominado “**dominio público natural**”, que comprende aquellos bienes incluidos en el dominio público estatal por la CE (art. 132.2) o por Ley estatal, y así lo reconoce el TC:

“La CE ha dispuesto que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio “natural” forman parte del dominio público estatal”, otorgándoles importantes competencias sobre el mismo. Son bienes que, “en cuanto géneros, se declaran no susceptibles de apropiación privada en atención a sus características naturales unitarias”... en “la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio, es decir, en la determinación del llamado dominio público natural, subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias”....

“Cuando se trata de categorías completas de bienes formados por la naturaleza..., el art.132.2 exige la demanialización por ley y sólo por ley del Estado”, y por tanto, “...tratándose del “demanio natural”, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva, y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal”.

“De ahí que sólo el legislador estatal pueda disponer, como condición básica que garantice la igualdad sustancial, la determinación de las categorías de bienes naturales que quedan excluidas del tráfico privado. Por otra parte, a la luz de los antecedentes históricos,... la regulación de la clasificación primaria de los bienes en susceptibles o no de dominio privado constituye parte de la legislación civil, sin perjuicio del carácter público de la legislación que fije el régimen exorbitante de protección y uso de los bienes públicos”.<sup>6</sup>

El TC parece negar a las CCAA que por Ley establezcan la demanialización de categorías enteras de bienes. Los de dominio público artificial<sup>7</sup> pueden ser así declarados por el legislador estatal o autonómico, según las materias de su respectiva competencia, y afectados singularmente al dominio público por decisión de cada Administración, incluida la local, conforme a la Ley.<sup>8</sup>

Siguiendo la jurisprudencia constitucional, deben tenerse en cuenta otros títulos de alcance más limitado y aplicación más específica, sobre materias íntimamente relacionadas con la regulación de los patrimonios públicos, como el que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “**legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las CCAA de los derechos civiles, forales o**

<sup>6</sup> STC 227/88, de 29 de noviembre, en relación con la Ley de Aguas, y STC 149/91, de 4 de julio, en relación con la Ley de Costas.

<sup>7</sup> El demanio artificial está integrado por todos los demás bienes que se consideran de dominio público en virtud de su afectación específica a un fin público (edificios públicos, etc).

<sup>8</sup> González Ríos, Isabel. “Principios rectores y notas características de los bienes demaniales”. Curso de Derecho Público Local: El Patrimonio de las Entidades Locales”. CEMCI. GRANADA, 2012.

*especiales, donde existan, y en todo caso... la ordenación de los registros...*” (Art. 149.1.8ª CE).

La función registral es una función del Estado manifestada en la existencia de registros; una función pública como público es el carácter de aquéllos, nota esencial a su finalidad, que es procurar la seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

La función registral por antonomasia, la que trata de cuestiones civiles sobre el tráfico jurídico de la propiedad inmobiliaria, se ha referido tradicionalmente al Derecho privado, sin embargo, no hay duda de la relación que existe entre éste y el Derecho administrativo en aquellos registros que tienen como finalidad garantizar la seguridad en el tráfico civil o mercantil; tanto es así que, desde el punto de vista hipotecarista, se hable de acto mixto “de jurisdicción voluntaria y de acto de Administración Pública”.<sup>9</sup>

Testimonio de ello, es la función registral en cuanto a los bienes de naturaleza privada o pública, de ahí la existencia de registros de la Administración en los que inscribe sus bienes, que son susceptibles de inmatricularse en el Registro de la Propiedad (RP), y aquellos como éste cuyos asientos toma como referencia la Administración, en el que debe anotar sus actos, p.ej., en materia de urbanismo, manifestación de la actividad de intervención en la propiedad inmobiliaria configurada como propiedad estatutaria<sup>10</sup>. Todos procuran la seguridad jurídica, pero los registros administrativos proporcionan una presunción de veracidad a su contenido, una finalidad de buena administración orientada a determinar el régimen jurídico, incluido el procedimiento, que la Administración debe seguir cuando actúe sobre sus bienes, y el RP atiende, principalmente, a la seguridad jurídica del tráfico de esos bienes<sup>11</sup>.

Por tanto, la legislación registral o hipotecaria es aplicable en todo el territorio nacional, al ser competencia exclusiva del Estado, y estar formada por el conjunto de normas jurídicas y principios registrales que regulan la organización y funcionamiento de los registros públicos, los derechos inscribibles y medidas cautelares o de garantía en los diversos registros, en relación con terceros.

## **1.2. Normativa general y normativa especial.**

### ***Normativa general.***

En consecuencia, la normativa reguladora del régimen jurídico de los bienes de dominio público estará constituida por la legislación básica estatal en la materia, y la

<sup>9</sup> García García, J.M., “Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario”. Civitas, MADRID 1999, y 2002, apud. Barrero Rodríguez, C.

<sup>10</sup> El TC ha declarado que la CE no ha recogido una concepción abstracta de la propiedad privada (S 37/1987 de 26 de marzo), que no es “una institución unitaria regulada por el Código Civil”, que ha dejado de ser “núcleo de la legislación civil” (S 61/1997 de 20 de marzo).

<sup>11</sup> Melián Gil, J.L., “Administración Pública y Función Registral”. Ruc.udc.es.REV-AD-Nº 14, 2010.

legislación que puedan dictar las CCAA en el marco de la misma. El sistema normativo está constituido por la siguiente legislación:

1. El artículo 132 CE.

2. Legislación básica estatal en materia de patrimonio y régimen local:

Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP): los preceptos con carácter básico (DF2<sup>a</sup>) o de competencia plena, son de aplicación general a los bienes de todas las Administraciones Públicas, siendo el resto de artículos exclusivamente aplicables a los bienes o derechos públicos del Estado.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), y RDLeg. 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el TR de disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

3. La normativa autonómica andaluza en materia de régimen y/o patrimonio local está compuesta por:

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que modifica determinados preceptos de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de Entidades Locales de Andalucía (LBELA) y su Reglamento aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero (RBELA).

Los bienes de titularidad autonómica se regulan por sus respectivas Leyes de Patrimonio, en Andalucía, la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la CA, y su Reglamento, aprobado por Decreto 276/1987, de 11 de noviembre.<sup>12</sup>

### ***Normativa especial.***

La propia LPAP reconoce su preocupación fundamental por hacer posible la articulación de una política patrimonial integral para el sector estatal, y su enfoque de globalidad, que se extiende tanto al ámbito subjetivo de aplicación como al objetivo de regulación, si bien aclara que la regulación de los bienes y derechos de dominio público..., está pensada para operar con carácter supletorio respecto de la legislación especial. Se aplicarán en primer grado sus normas, sólo en relación con los bienes demaniales por afectación que carecen de una disciplina específica... (E.M.).

Esa preocupación se manifiesta en su art. 5.4 (aplicación general): los bienes y derechos de dominio público se registrarán por las leyes y disposiciones especiales que les sean aplicables y, a falta de normas especiales, por la LPAP y las que la desarrollen. Las normas generales del Derecho administrativo y, en su defecto, del Derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio.

<sup>12</sup> Edición actualizada y revisada a febrero de 2011.- Sevilla: Consejería de Hacienda y Administración Pública, Servicio de Estudios y Publicaciones, 2011.

Para la DGRN<sup>13</sup>, el concepto de «norma especial» en el contexto de la citada Ley, debe interpretarse por referencia al sistema de fuentes que para los bienes públicos establece el citado art. 5.4, e implica que en el ámbito de los bienes públicos se distingue entre una normativa de carácter general (integrada por la LPAP y las autonómicas que la desarrollen, además de las normas generales de derecho administrativo), y otras normativas especiales de carácter sectorial para determinadas categorías de bienes públicos, a las que hace referencia la propia LPAP: normas especiales sobre minas, agua, urbanismo, costas... .

En definitiva, las normas de derecho especial o sectorial han de entenderse referidas a aquellas disposiciones dictadas para una determinada clase de bienes públicos, en atención a las peculiaridades o singularidades que presentan y que aconsejan separarlas de la disciplina general.

La DG, con cita de la referida jurisprudencia constitucional, manifiesta que esta conclusión se confirma por las reglas constitucionales que rigen las relaciones interordinamentales en relación con aquellas materias en que la CE atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación básica, reglas que no se compadecen con la idea de que la legislación autonómica concurrente en esa misma materia, pueda ser considerada como «legislación especial», sino como «legislación de desarrollo», que complementa las bases estatales integrando un todo o conjunto normativo que tendrá el mismo carácter, general o especial que presente la propia norma estatal básica desarrollada.

En consecuencia, la LPAP será de aplicación supletoria para las propiedades administrativas objeto de legislación especial (bienes de dominio público determinados por Ley), siendo de aplicación plena sólo en relación con los bienes demaniales por afectación que carecen de regulación específica, y por tanto, la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público se completa con la normativa especial que regula bienes demaniales concretos.

Los bienes públicos están sometidos a un régimen exorbitante de protección que resulta común a todos ellos y que impide asimilar el régimen de esta propiedad administrativa a la propiedad civil.<sup>14</sup> Además de ese régimen común de protección (potestades de la Administración para su defensa: deslinde, recuperación de oficio, inscripción, etc.), los bienes demaniales gozan de un régimen específico de protección definido fundamentalmente por las normas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, y en la potestad ilimitada temporalmente de ejercitar la acción de recuperación de oficio de los mismos.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Resolución de 4 de diciembre de 2012, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (BOE núm. 4 de 4 de enero de 2013).

<sup>14</sup> PEÑARANDA RAMOS, José Luis; “Los bienes de dominio público”. Universidad Carlos III de Madrid. Revisado en marzo de 2013.

<sup>15</sup> “Memento Práctico de Urbanismo 2008”. Ediciones Francis Lefebvre, S.A.

Y en la actualidad, la mayor parte de los bienes de dominio público reciben una protección más completa mediante la existencia de leyes específicas para cada uno de ellos, general: legislación del suelo estatal de aplicación en todo el país, o sectorial de algunos de los tipos de bienes demaniales más característicos: costas y puertos de interés general, montes y vías pecuarias, carreteras, etc., a la búsqueda de instrumentos útiles de protección del dominio público.<sup>16</sup>

**Suelo.** Competencia exclusiva en materia de legislación básica (art. 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª CE) y materias reservadas al Estado (Art. 149.1.4ª, 8ª y 18ª CE).

- TR Ley de suelo (RDLeg. 2/2008, de 20 de junio), con las modificaciones introducidas por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

**Costas y puertos de interés general.** Materias de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.20ª CE).

- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y Reglamento general para su desarrollo y ejecución (RD 1471/1989, de 1 de diciembre).
- Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas.
- TR Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (RDLeg 2/2011, de 5 de septiembre).

En **Andalucía:** Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los Puertos de Andalucía.

**Montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.** Competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica (art. 149.1.23ª CE).

- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.
- Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

En **Andalucía:** Ley 2/1992, 15 de julio, Forestal, y su Reglamento (D 208/1997, de 9 de septiembre), y Reglamento de Vías Pecuarias (D 155/1998, 21 de julio).

**Carreteras.** Competencia exclusiva del Estado cuando transcurran por el territorio de más de una CA (art. 149.21ª CE).

---

<sup>16</sup> Su examen deberá ser necesariamente de los aspectos esenciales, y expuesto de forma resumida, con cita, entre la normativa autonómica existente en la materia, de la aplicable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.



- Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y su Reglamento (RD 1812/1994, de 2 de septiembre).

En **Andalucía**: Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía.

Para la puesta en práctica de toda esta normativa, general y especial, y cuál sea la de aplicación a un bien demanial concreto, según las reglas y la jurisprudencia constitucionales citadas, su régimen será el establecido en las leyes y disposiciones especiales de aplicación; en su defecto, la normativa de carácter general, integrada por la básica estatal, y la autonómica que la desarrolle; y como derecho supletorio, las normas generales del derecho administrativo y de derecho privado por ese orden.

Teniendo en cuenta que,

La legislación básica estatal y la autonómica de desarrollo que la complementa, integran un todo o conjunto normativo que tendrá el mismo carácter, general o especial, que presente la propia norma estatal básica desarrollada.

Las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos Estatutos, y en su defecto, se aplicará directamente la legislación estatal, que prevalecerá, en caso de conflicto, en todo lo no atribuido a la exclusiva competencia autonómica. El derecho estatal se aplica, como regla, supletoriamente respecto del autonómico (art. 149.3 CE).

### **1.3. Normativa registral o hipotecaria.**

La legislación registral o hipotecaria es el conjunto de normas que regulan la publicidad del dominio y demás derechos reales a través del RP, pues no se limita a la regulación de la hipoteca, sino que también contiene el estatuto jurídico de la publicidad de la propiedad inmueble. Aunque suele considerarse como parte del derecho civil, más concretamente, del derecho de bienes, formalmente goza de autonomía legislativa, pues una vez publicado el Código Civil, la Ley Hipotecaria subsiste como Ley especial.

El RP tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles (art. 605 Ccv), y para determinar los títulos sujetos a inscripción, la forma, efectos y extinción de la misma, la llevanza del Registro y el valor de los asientos de sus libros, se remite a la legislación hipotecaria.

Por su parte, el Título II LPAP, relativo a la protección y defensa del patrimonio público, supone un claro reconocimiento a la función e importancia del RP en el tráfico jurídico inmobiliario como instrumento garantizador de la propiedad. Su Capítulo IV comienza con el art. 36.1, de carácter básico, según el cual,

Las Administraciones públicas (estatal, autonómica, municipal y dependiente), están obligadas a formar inventario, y a inscribir en los correspondientes registros los

bienes y derechos de su patrimonio, demaniales o patrimoniales, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros, conforme a la normativa hipotecaria.

Este artículo, que trae causa de la obligación de todas las Administraciones de defender y proteger su patrimonio (art. 28 LPAP), supone un paso más en la inscripción de los bienes de dominio público, que pasa de ser potestativa, según el Reglamento Hipotecario (art. 5 RH)<sup>17</sup>, a tener carácter obligatorio.

La legislación hipotecaria, en lo que se refiere a los bienes inmuebles, está integrada básicamente por las siguientes normas:

- Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946.
- Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947 (modificado por RD 1867/1998, de 4 de septiembre).
- Código Civil (fundamentalmente arts. 605 a 608).
- Normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística (RD 1093/1997, de 4 de julio).

## **2. RÉGIMEN REGISTRAL DEL DOMINIO PÚBLICO EN LA LEY DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

### **2.1. Registro de la Propiedad como referencia para la actividad de la Administración.**

En ocasiones, la inscripción registral es referencia necesaria para la Administración en el ejercicio de su actividad, y toma como tal los asientos del RP, en el que debe anotar sus actos; p.ej., la expropiación forzosa.

La Administración expropiante (art. 3.2 LEF), considerará propietario a quien con este carácter conste en registros públicos con presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente<sup>18</sup>. En efecto, conforme a los principios registrales de legitimación y fe pública, la inscripción del dominio genera una presunción que sólo puede contradecirse en virtud de sentencia judicial dictada en procedimiento declarativo seguido contra el titular registral.

<sup>17</sup> “Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial”, redactado por R.D. 1867/1998, 4 de septiembre, («B.O.E.» 29 septiembre), por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario.

<sup>18</sup> “Dossier Práctico sobre Expropiación Forzosa”. Ediciones Francis Lefebvre, S.A. MADRID. 2003.

Así lo entiende la jurisprudencia en relación al RP, cuyas inscripciones tienen preferencia absoluta, de ahí la necesidad de entender las diligencias con quien resulte titular registral<sup>19</sup>, pues las inscripciones registrales tienen presunción de titularidad ante y frente a la Administración, que no tiene la carga de indagar la titularidad del bien objeto de expropiación, le basta con consultar el RP<sup>20</sup>.

Otro caso típico lo constituye la reparcelación urbanística.

Conforme al art. 101 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), una de las reglas del procedimiento de aprobación de la reparcelación, será la acreditación de la titularidad y situación de las fincas iniciales mediante certificación de dominio y cargas del RP, o mediante acta de notoriedad tramitada con arreglo a la legislación notarial. La actividad urbanística se desarrolla sobre una realidad preexistente: el territorio, y deberá ejercerse de forma que respete los derechos de propiedad también preexistentes. Por tanto, la legislación sobre urbanismo y sobre el RP confluyen en un elemento común, que es el suelo y sus espacios bajo o sobre rasante.

El modo en que dicha actividad incide sobre los derechos de propiedad, es expresión de la actividad de intervención de la Administración en la propiedad del suelo, configurada como propiedad estatutaria que resulta de su vinculación a concretos usos, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística; de ahí que resulte esencial la coordinación entre el desarrollo de dicha actividad urbanística y el RP, institución a través de la cual el Estado identifica a los titulares de los derechos de propiedad, y determina la situación de cargas a que tales derechos se hallan sujetos.<sup>21</sup>

Reflejo de esa necesaria coordinación Urbanismo - RP es la norma dictada desde la legislación registral, que constituye su regulación más pormenorizada: el RD de 1997 que completa las normas relativas a la inscripción en el RP de actos de naturaleza urbanística<sup>22</sup>, lo que se ha reiterado en los artículos 51 a 54 de la LS-08<sup>23</sup> al enunciar y regular los actos inscribibles de dicha naturaleza.

## **2.2. Registro de Propiedad y bienes de dominio público.**

Cuestión a examinar en esta materia es la relación entre RP y las prerrogativas de la Administración en cuanto a los bienes de dominio público, cuya titularidad es causa

<sup>19</sup> SSTS de 8 de marzo de 1991 y 14 de junio de 1995; también en otros registros públicos, como el fiscal: S de 24 de octubre de 1998.

<sup>20</sup> SSTS de 13 de junio de 2007, de 11 de abril de 2008 y de 20 de abril de 2009.

<sup>21</sup> ARNAIZ RAMOS, R. "Urbanismo y Registro de la Propiedad." Curso de Planificación y Gestión Urbanística. CEMCI. GRANADA. 2008.

<sup>22</sup> RD 1093/1997, de 4 de julio, que aprueba las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

<sup>23</sup> RDLeg. 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el TR de la Ley de Suelo, en su redacción dada por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

de particularidades respecto de la propiedad de particulares, de ahí el régimen específico de protección al que están sometidos dichos bienes, que impide asimilar el régimen de esta propiedad administrativa a la propiedad civil.

“No es tanto una propiedad pública en una transposición simétrica de la propiedad privada, sino un título de intervención que se reconoce a la Administración, por la Constitución o por la Ley, que justifica la atribución de unas potestades y un régimen propio y peculiar de esos bienes.”<sup>24</sup>

Ese régimen especial de protección de los bienes demaniales, que se concreta en las normas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, y en las potestades que puede utilizar la Administración en su defensa (deslinde, recuperación de oficio, de policía o sancionadora, etc.), en ocasiones, es completado por el régimen legal de imposición de zonas de afección o influencia, o por determinadas servidumbres sobre los predios colindantes con los bienes de dominio público reguladas con detalle en la legislación sectorial.

Por otra parte, la Administración ha proporcionado a sus bienes, también a los de dominio público, la protección del RP, en cuanto a la posesión de los bienes en él inscritos, ya que, como con acierto se ha observado “... a pesar de la demanialidad de aquéllos, la Administración se encontraba con frecuencia en una posición más débil frente al titular de la inscripción registral.”<sup>25</sup>

Se produce entonces un choque entre el RP y privilegios que el ordenamiento jurídico mantiene para el demanio derivados de tal condición, pues en caso de inscripción registral de titularidad a favor de un particular sobre un bien, que la Administración afirma ser de dominio público y, por tanto, de titularidad pública, ¿puede prevalecer la decisión administrativa sobre el Registro?

El supuesto plantea la colisión entre el ejercicio de las referidas potestades, con la posesión de los bienes inscritos a que alude el principio de legitimación registral (arts. 1 y 38 LH), y con la protección del tercero hipotecario, en aplicación del principio de fe pública registral (art. 34 LH), eje central de todo sistema registral. Veremos que la respuesta no es única al tratar la legislación sectorial sobre bienes de dominio público, que ofrece variadas soluciones.

### **2.3. Obligatoriedad de la inscripción en el Registro de la Propiedad.**

A tenor del artículo 36.1 LPAP, de carácter básico,

Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, demaniales o patrimoniales, que sean

<sup>24</sup> Villar Palasí, J.L. Cfr. Melián Gil, J.L. “El dominio público natural”. RAP, núm. 139, 1996.

<sup>25</sup> HORGUÉ BAENA, Concepción. “Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas”. Iustel, Madrid. 2008, pp. 371-72.

susceptibles de inscripción, y todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. La inscripción será potestativa en caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria.

El Consejo de Estado señaló la novedad que supuso este precepto, en cuanto a la obligatoriedad de la inscripción de todos los bienes públicos, incluidos los demaniales, dado que el TS había declarado nulos determinados artículos del RD 1867/1998, de modificación del RH, por imponer con carácter preceptivo la inscripción de bienes demaniales, lo que invadía el ámbito del régimen jurídico del dominio público reservado a la Ley<sup>26</sup>, y afirmó que,

“En la medida en que ahora la preceptividad de la inscripción se declara en una norma con rango de Ley, no puede formularse objeción alguna a su legalidad, y este Consejo considera oportuna la medida desde el punto de vista de la seguridad jurídica, y de la protección de los intereses de terceros y de las propias Administraciones Públicas.

Por otra parte, debe recordarse que el precepto tiene carácter básico, por lo que deberán adaptarse a lo establecido en él las leyes autonómicas... Asimismo, debería aclararse si la regla de la inscripción obligatoria se extiende a todos los bienes de dominio público, incluidos aquellos cuya legislación específica consagra exclusivamente la posibilidad de esa inscripción con carácter potestativo, como el art. 8.4 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, o el art. 13.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.”<sup>27</sup>

En primer lugar, el citado art. 13.2, redactado según Ley 2/2013, suprime la frase “cuando lo estime conveniente” con la que finalizaba el párrafo a cuyo tenor “la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público”<sup>28</sup>.

En segundo lugar, conforme al sistema de fuentes previsto para los bienes demaniales en el art. 5.4 LPAP, los bienes y derechos de dominio público se registrarán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación.

Con independencia del carácter de normativa básica, de aplicación general o sólo para el Estado y sus organismos, en base al principio de especialidad que instaura, la normativa específica para determinados bienes de dominio público es de aplicación preferente a la prevista en la propia LPAP, y según la comentada interpretación dada por la DG, en la citada Res. de 4 de diciembre de 2012, al concepto de «norma especial» en el contexto de la citada Ley.

<sup>26</sup> Sentencia de 31 de enero de 2001 (RJ 1083).

<sup>27</sup> Dictamen 805/2003, de 3 de abril, sobre el anteproyecto de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

<sup>28</sup> Redactado por el número siete del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas («B.O.E.» 30 mayo). Vigencia: 31 mayo 2013.



En tercer lugar, la inscripción se solicitará por el órgano adquirente del bien o derecho, o que dicte el acto o intervenga en el contrato que deba constar en el RP o, en su caso, que tenga su administración y gestión (art. 36.2 LPAP). La Administración pública deberá realizar las actuaciones necesarias para inscribir su derecho en el RP, siempre que el acto a inscribir cumpla con los requisitos materiales y formales exigidos por la normativa hipotecaria, lo que no significa que los registradores tengan obligación de proceder a dicha inscripción, como no podía ser de otro modo, pues su función calificadora no se ve condicionada por la regla de la obligatoriedad de la inscripción de los bienes públicos.<sup>29</sup>

Por último, visto que dicho precepto no es básico, las CCAA pueden establecer en su normativa propia a qué órgano corresponde la obligación de inscripción.

#### **2.4. Deber de colaboración de los registradores en defensa de los bienes**

La primera actuación que comprende este deber, es la promoción de la debida inscripción (art. 39 LPAP), aplicable a todos los bienes y derechos públicos y en beneficio de todas las Administraciones públicas, y consiste en el aviso registral sobre bienes de titularidad pública no inscritos debidamente, para que por los órganos a los que compete su administración se inste lo que proceda.

Otra medida general que trata de evitar inscripciones contradictorias con la titularidad pública de los bienes, en especial inscripciones de dominio a favor de terceros, es la obligación del Registrador de comunicar a la Administración las inscripciones sobre fincas colindantes con otras pertenecientes a ésta, si pueden suponer menoscabo de los bienes públicos (art. 38 LPAP).

Las inscripciones que deben comunicarse son la inmatriculación y el exceso de cabida de fincas colindantes con otras de titularidad pública, sin perjuicio de hacer constar en la inscripción la limitación de efectos del art. 207 LH, de tal manera que no surtirá efecto respecto de tercero hasta transcurridos dos años desde su fecha. Por tanto, la comunicación del Registrador no cierra el RP, lo que permite a la Administración comprobar si la inscripción practicada respeta el bien público en su existencia y extensión, pues durante ese tiempo no podrá surgir la figura del tercero del art. 34 LH.

Respecto al art. 38 LPAP, la DG<sup>30</sup> ha declarado que la obligación de notificación impuesta al Registrador, ha de verificarse después de practicada la inscripción, siendo por tanto un régimen jurídico distinto al previsto en los art. 15 de la Ley de Costas, y 22 de la Ley de Montes, como veremos.

<sup>29</sup> HORGUÉ BAENA, C. “Dominio Público y Registro de la Propiedad.” Curso de Derecho Público Local. 2012. CEMCI. GRANADA.

<sup>30</sup> Cfr. Resoluciones de 21 de marzo, 25 de octubre, 1 y 3 de diciembre de 2007, 8 de mayo de 2010 y 12 de diciembre de 2013.

Estas medidas implican una colaboración necesaria, de distinta intensidad según los casos, por parte del Registrador al punto de que en su función calificadora, además de velar por la legalidad hipotecaria, adopte una postura defensiva frente a posibles atentados a la integridad de los bienes públicos.<sup>31</sup>

### **3. EFECTOS Y PROTECCIÓN DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL.**

#### **3.1. Efectos de la inscripción registral**

La inscripción registral concede una protección jurídica específica al titular inscrito, mediante la publicidad registral que ofrece el RP, la material, en cuanto a los efectos de la inscripción, y la formal, por ser público para los que tienen legítimo interés en conocer el estado de los bienes y derechos inscritos.

Y esta especial protección se deja a la voluntad de los legitimados para solicitar la inscripción, los cuales pueden decidir si inscribir o no. En nuestro sistema registral rige el principio de rogación, principio hipotecario de carácter formal, según el cual el procedimiento registral ha de iniciarse a instancia de parte. A pesar de ello, la publicidad registral ofrece una garantía o seguridad jurídica en el tráfico jurídico. El RP tiene las siguientes funciones:

Inscribir los actos que afectan a la propiedad o a los derechos reales sobre bienes inmuebles, ya sean actos de titularidad pública o privada. También, determinadas concesiones administrativas y bienes de dominio público.

Proporciona seguridad jurídica a los derechos inscritos, y favorece la seguridad y agilidad en el tráfico jurídico. Hace públicos los hechos, actos y derechos inscritos para quienes tengan legítimo interés en conocerlos.

Por consiguiente, se aboga por la necesaria protección al tercero que de buena fe confía en la apariencia que el RP publica, de manera que no le puedan afectar los actos que, pudiendo, no han accedido a éste.

Con esta finalidad, el art. 38 LH establece la presunción de pertenencia de los derechos inscritos a su titular, así como la de posesión de los mismos (legitimación registral), y la de que lo inscrito se corresponde con la realidad salvo prueba en contrario (presunción de veracidad). Por tanto, los títulos de dominio o de otros derechos reales sobre bienes inmuebles no inscritos en el RP, no perjudican a terceros (principio de inoponibilidad art. 32 LH).

---

<sup>31</sup> HORGUÉ BAENA, Concepción: “Dominio Público y Registro de la Propiedad.” Curso de Especialización en Derecho Público Local. CEMCI. GRANADA. 2012.

Aun siendo una presunción *iuris tantum*, sirve de base para la protección del tercero que confía en ella antes de que haya sido desvirtuada mediante prueba en contrario, y siempre que desconozca la inexactitud del RP, es decir, que actúe de buena fe<sup>32</sup>. Ello supone que mientras no aparezca un tercero, en caso de divergencia entre el RP y la realidad extrarregistral, prevalecerá ésta sobre aquél; con la aparición de tercero se plantea el conflicto, y es entonces, en aras de la seguridad jurídica, cuando se da preferencia a éste, siempre que reúna los requisitos que le hagan merecedor de dicha protección.

La cuestión es si estos efectos de la inscripción registral, o la protección dada al tercero hipotecario, tiene aplicación frente a la condición demanial del bien que esgrime la Administración o, al contrario, si tiene aplicación para defender la propiedad privada del particular frente a la titularidad pública declarada.

Sobre qué régimen debe prevalecer se ha ocupado bastante la doctrina, en la hipotecarista existen dos tesis enfrentadas: la que defiende que frente a los bienes demaniales no puede prevalecer la condición de tercero, pues la fe pública no aporta nada a su eficacia frente a todos, derivada directamente de la Ley<sup>33</sup>; y la que sostiene que la inoponibilidad del tercero hipotecario al dominio público, tenía sentido cuando estos bienes no eran inscribibles, pero ahora deberán quedar sometidos al régimen ordinario de garantía de los derechos establecido para todos, reserva hecha para los casos en que exista normativa específica para determinados bienes que afronte directamente la cuestión<sup>34</sup>.

Y es que, en efecto, la legislación sectorial sobre bienes de dominio público ofrece varias soluciones.

### 3.2. Normativa especial o sectorial

El art. 95 de la **Ley de Aguas**<sup>35</sup> dispone que el deslinde aprobado de los cauces

de dominio público declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, y su resolución será título suficiente para rectificar las inscripciones del RP contradictorias con el mismo... siempre que haya intervenido en el expediente el titular registral, conforme a la legislación hipotecaria.

<sup>32</sup> Art. 34 LH: “El tercero que de buena fe adquiriera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro de la Propiedad aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por causas que no consten en el mismo Registro. La buena fe se presume siempre mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro. Los adquirentes a título gratuito no gozarán de más protección registral que la que tuviese su causante o transferente”.

<sup>33</sup> DE PABLO, P.: “Artículo 39 de la Ley Hipotecaria”, en Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales. (Dir. M. Albadalejo y S. Díaz Alabart). Edersa, Tomo VII, 1999.

<sup>34</sup> BERNARDO DE QUIRÓS, M.P.: “Derechos Reales. Derecho Hipotecario”. Tomo II, Centro de Estudios Registrales. Madrid, 2001.

<sup>35</sup> RDLeg. 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

En parecidos términos, la **Ley de vías pecuarias**, pues las inscripciones del RP no pueden prevalecer sobre la naturaleza demanial de los bienes deslindados<sup>36</sup>.

Es ilustrativa la STSJA de 23 de diciembre de 2003, que deja claro que los derechos privados legítimamente adquiridos que cabe reconocer, y entre ellos los que traen causa del principio de fe pública registral, tienen que haberse originado antes del acto de clasificación de la vía pecuaria, pues sitúa en tal acto el momento en que los terrenos merecen ya la consideración de dominio público, tras el cual no podrá originarse una titularidad privada contradictoria, pues la eficacia de las normas civiles sobre adquisición de la propiedad se verá mermada dada la protección reforzada del dominio público.

No es el caso de los **montes públicos demaniales**, cuyo deslinde aprobado definitivamente es título suficiente para su inmatriculación en el RP, rectificar la descripción de las fincas afectadas y cancelar anotaciones practicadas en fincas excluidas del monte deslindado, pero no para rectificar los derechos anteriormente inscritos a favor de terceros del art. 34 LH<sup>37</sup>. El deslinde supone la delimitación del monte y declara definitivamente su estado posesorio, a reserva de lo que resulte de un juicio declarativo de propiedad.

Para Ramos, en materia de montes, su ley reguladora ya obliga a la inscripción, pero no se pueden rectificar inscripciones protegidas por el art 34 LH<sup>38</sup>. Para MELIÁN GIL<sup>39</sup>, el art. 18 LH, a cuyo tenor la titularidad asignada a un monte en el catálogo sólo puede impugnarse en juicio declarativo de propiedad ante la jurisdicción civil, impidiendo el ejercicio de las acciones reales del art. 41 LH<sup>40</sup>, viene a otorgar al monte catalogado una presunción de titularidad.

En relación con el **dominio público marítimo-terrestre**, no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias de dicho dominio, no admitiéndose más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos según la LC, de ahí que a la demanial no se le puedan oponer titularidades privadas, aunque estén amparadas por asientos del RP<sup>41</sup>. En consecuencia, el Estado deberá ejercer las acciones necesarias para la integridad y protección del demanio marítimo, no pudiendo allanarse a demandas que afecten a la titularidad de los bienes que lo integran<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Artículo 8.3 y 4 de Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

<sup>37</sup> Artículo 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

<sup>38</sup> DELGADO RAMOS, Joaquín. "Protección Registral del Medio Ambiente". 2004.

<sup>39</sup> "Administración Pública y Función Registral". [ruc.udc.es/REV-AD-Nº 14](http://ruc.udc.es/REV-AD-Nº14), 2010.

<sup>40</sup> Artículo 41 redactado por la D. F. 9.ª de la Ley 1/2000, 7 enero, de Enjuiciamiento Civil («B.O.E.» 8 enero). Vigencia: 8 enero 2001

<sup>41</sup> Artículos 8 y 9 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

<sup>42</sup> Artículo 13 del RD 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 28/1988, de 28 de julio, de Costas.

No obstante, para ello se requiere la aprobación del deslinde administrativo, que tiene el efecto declarativo de la posesión y la titularidad dominical del demanio marítimo a favor del Estado. Así, mientras no se efectúe el deslinde, las inscripciones registrales despliegan todos sus efectos en cuanto al principio de legitimación y, en general, en el terreno posesorio provisional<sup>43</sup>.

La resolución aprobando el deslinde será título suficiente para rectificar las inscripciones registrales contradictorias, y, asimismo, para inmatricular los bienes deslindados, sin perjuicio de que los titulares inscritos afectados puedan ejercitar las acciones pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la reclamación judicial (art. 13.2 LC).<sup>44</sup>

Resulta evidente que no es posible llegar a una conclusión válida para todas las categorías de bienes demaniales, pues se dan matices y particularidades propias en su normativa específica; sí puede sostenerse que serán los Tribunales civiles los que aclaren si es de aplicación, y cuál ha de ser la protección del tercero en base al principio de fe pública registral, aunque sea un bien demanial, al tener reservadas las competencias para conocer de los derechos de propiedad y la correspondiente rectificación registral, en su caso.

Como ya había adelantado BERNARDO DE QUIRÓS<sup>45</sup>, la producción de efectos de las inscripciones en el RP tanto a favor de la Administración, como de los particulares, ha llevado a la jurisdicción a sostener que los asientos registrales son un límite para el despliegue de todos los efectos derivados del ejercicio de las prerrogativas de la Administración, salvo que expresamente se reconozca legalmente, como sucede en la LC sobre dominio público marítimo-terrestre.<sup>46</sup>

#### **4. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE DOMINIO.**

##### **4.1. Títulos inscribibles**

La legislación patrimonial es complementaria de la prevista en la hipotecaria en cuanto a títulos inscribibles en el RP, si bien amplía los supuestos en que la certificación es inscribible, incidiendo en la virtualidad de la misma para la inscripción del dominio

<sup>43</sup> PAREJO GAMIR, R.: “Aspectos registrales de la nueva Ley de Costas”, en Libro Homenaje al profesor Villar Palasí, Madrid, 1989.

<sup>44</sup> Redactado por el número siete del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas («B.O.E.» 30 mayo). Vigencia: 31 mayo 2013

<sup>45</sup> “Derechos Reales. Derecho Hipotecario”. Tomo II, Centro de Estudios Registrales. Madrid, 2001.

<sup>46</sup> HORGUÉ BAENA, C.: “Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas”. Iustel. Madrid, 2008.



del bien a favor de la Administración titular, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos.

La inscripción en el RP se practicará conforme a la legislación hipotecaria y la LPAP (art. 37.1), de ahí que con carácter general será la normativa hipotecaria la que determine cuál deba ser el título formal hábil para inscribir en el RP los derechos sobre bienes públicos. Para ello, la legislación hipotecaria establece, en palabras de Díez Picazo, un medio privilegiado de acceso al RP a favor de la Administración, de carácter excepcional y que, con los requisitos exigidos, permite la inscripción en los supuestos en que carece de otro título formal apto para ello: la certificación administrativa de dominio regulada en el art. 206 LH.

Los **supuestos** más importantes son:

### **1.- Inmatriculación**

La certificación administrativa regulada en los arts. 206 LH y 303 a 307 RH, constituye un título formal válido que suple la falta del título público de adquisición, normalmente la escritura pública o documento judicial, a los fines de inmatricular los bienes de las Administraciones públicas (art. 199 LH).<sup>47</sup>

Según el citado art. 206.1 LH el Estado, el Municipio y las demás entidades señaladas, cuando carezcan de título escrito de dominio, podrán inscribir el de los bienes inmuebles que les pertenezcan, mediante certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté su administración, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos.

La legislación especial orientada a la protección del dominio público, establece la necesidad de obtener determinadas certificaciones o planos para la práctica de la inscripción, y cuyo ámbito fundamental se ciñe a las fincas colindantes con los montes públicos y con el dominio marítimo-terrestre, cuyas leyes especiales reconocen como título especial inmatriculador el certificado expedido por la Administración correspondiente siempre que reúna los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria y la sectorial.

### **2.- Actos edificatorios y alteración de superficie de inmuebles**

La Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 1996, añade un nuevo párrafo al art. 206 LH, en virtud del cual la certificación administrativa es también título formal válido para la inscripción de la declaración de obra nueva, mejoras y división horizontal de fincas urbanas y, siempre que no afecten a terceros, la agrupación, división, agregación y segregación de fincas del Estado y demás entes públicos estatales certificantes. En el mismo sentido, el art. 37.2 LPAP, en cuanto a que

<sup>47</sup> En el supuesto de que el bien acceda por primera vez al Registro de la Propiedad, a esta inscripción se denomina inmatriculación.

la inscripción de dichas operaciones se practicará mediante traslado de la disposición administrativa en que se verifiquen, o de la certificación de dominio, si no afectan a terceros.

A tenor de dicho precepto, de aplicación general según la DF 2ª LPAP,

1. ° Admite el traslado de la disposición administrativa en que se verifiquen tales operaciones jurídicas, lo que plantea la cuestión de qué se entiende por disposición administrativa.

Se ha afirmado que esa disposición será una norma de alcance general o reglamentaria, y no un mero acuerdo singular referido únicamente a dichos actos, pues en caso contrario, no se entiende la distinción con la certificación<sup>48</sup>.

2. ° Si dichas operaciones se acuerdan mediante disposición administrativa, ésta será inscribible aunque afecte a terceros; y si se trata de acuerdo de carácter singular del que se certifica, será inscribible siempre que no afecte a terceros.

En consecuencia, en el primer supuesto los terceros afectados, sólo tendrán la posibilidad de recurrir la disposición administrativa ante la jurisdicción civil, previa reclamación en vía administrativa (art. 43 LPAP); en el segundo, será necesario el consentimiento de aquéllos para inscribir el acto administrativo.

### **3.- Reanudación del tracto**

Importante novedad es que la certificación administrativa sea título válido para reanudar el tracto sucesivo interrumpido a favor de la Administración, siempre que se cumplan una serie de requisitos en garantía de aquellos cuyos derechos puedan verse afectados. Será título inscribible a estos efectos:

a) Si los titulares de inscripciones contradictorias o sus causahabientes no han formulado oposición dentro de los 30 días siguientes a aquel en que la Administración les traslada la certificación que se propone inscribir, mediante notificación personal o, si ésta no es posible, mediante publicación de edictos en el tablón del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial correspondiente.

b) Si los titulares no son conocidos, podrá inscribirse la certificación cuando las inscripciones contradictorias tengan más de 30 años de antigüedad, no hayan sufrido alteración durante ese plazo, y se hayan publicado edictos por plazo de 30 días, en los que se comunique la intención de inscribir la certificación, en el tablón del Ayuntamiento, y en el Boletín Oficial correspondiente, sin que se haya formulado oposición por quien acredite tener derecho sobre los bienes.

<sup>48</sup> VALERO FERNÁNDEZ-REYES, Ángel. "Patrimonio de las Administraciones Públicas". 2005. Registrador de la Propiedad de Madrid.

En la certificación se hará constar el título de adquisición del bien o derecho y el tiempo que lleva la Administración titular en la posesión pacífica del mismo. Las inscripciones practicadas en virtud de certificación administrativa no surtirán efectos respecto de tercero, hasta transcurridos dos años desde su fecha, limitación temporal de los efectos del RP, a fin de que los terceros adquirentes del dominio puedan alegar mejor derecho (arts. 207 LH y 37.3 LPAP).

En conclusión, y como entiende GARCÍA GARCÍA, si el titular es conocido y es posible la notificación personal, la misma debe efectuarse; si no es conocido o, si siéndolo, no se ha conseguido la notificación, es posible hacerlo por edictos si su inscripción tiene más de 30 años de antigüedad; y siempre que la inscripción contradictoria tenga menos tiempo y no sea posible la notificación personal, la Administración deberá recurrir al expediente judicial de dominio.<sup>49</sup>

#### **4.- Cancelación y rectificación registral**

La LPAP reconoce la eficacia de la certificación administrativa como título suficiente para cancelar o rectificar inscripciones a favor de la Administración; en concreto, el art. 37, apdo. 4 y 5, establece los siguientes supuestos:

a) Cuando previa instrucción del correspondiente procedimiento, en cuya tramitación será preceptivo un informe técnico, se acredite la inexistencia actual o la imposibilidad de localización física de la finca.

b) Cuando se reconozca el mejor derecho o preferencia del título de un tercero sobre el de la Administración pública en caso de doble inmatriculación, previo informe del órgano asesor correspondiente de la Administración actuante.

c) Si se reconoce la titularidad, mejor derecho o preferencia del título de tercero sobre finca inscrita a favor de la Administración previo el referido informe.

El apdo. 5 dispone que la orden estimatoria de una reclamación previa a la vía civil, en la que se reconozca la titularidad al interesado sobre una o varias fincas, será título bastante, una vez le haya sido notificada, para rectificar la inscripción registral contradictoria a favor de la Administración pública.

Se trata de reconocimientos de la Administración, previa la investigación y asesoramiento jurídico pertinentes, bien de la inexistencia del derecho o imposibilidad de localización o acto de disposición sobre el mismo, o bien por considerar que el derecho pertenece al particular, evitando litigios entre partes lo que, normalmente, será beneficioso para todos los intereses concurrentes. Para HORGUÉ BAENA<sup>50</sup>, el título

<sup>49</sup> García García, J.M.: “Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario. Tomo III: Calificación, tracto, especialidad y otros principios”. Civitas Ediciones, 2003.

<sup>50</sup> “Dominio Público y Registro de la Propiedad.” Curso de Especialización en Derecho Público Local. CEMCI. GRANADA. 2012.

material para rectificar o, en su caso, cancelar el asiento que publica el derecho a favor de la Administración, será la resolución administrativa declarando la causa por la que el RP se evidencia inexacto.

En cuanto al título formal<sup>51</sup>, según el art. 37.4 LPAP será suficiente la certificación administrativa expedida por el órgano con competencia certificante, que recoja la resolución adoptada declarando la inexistencia del derecho o reconociendo que éste pertenece a un tercero.

En el supuesto del art. 37.5 LPAP, Valero<sup>52</sup> opina que “la orden administrativa estimatoria” es un nuevo título inscribible para rectificar el RP, que constituye un reconocimiento de titularidad a favor del interesado por quien puede generar ese título y es, a su vez, el único posible perjudicado por dicho reconocimiento.

Por contra, a juicio de H. Baena, esa resolución estimatoria de la reclamación previa no es suficiente, es título material, y debe consignarse en certificación administrativa para que adquiriera la condición de documento auténtico y, por tanto, título formal para su acceso al RP. Además, plantea la cuestión sobre la aplicación de los apdo. 4 y 5 LPAP, a todas las Administraciones públicas, pues según su D.F 2ª, ni son básicos ni de aplicación general, lo que en relación con el art. 2.2 de la Ley implica que no son aplicables a las CCAA, EELL y vinculadas o dependientes; sin embargo, estas normas se refieren a las Administraciones públicas, y no a la Administración del Estado.

#### **4.2. Requisitos formales de la certificación**

El art. 206 LH señala como requisitos formales de las certificaciones de dominio

a) Funcionario legitimado. Las certificaciones serán expedidas por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los bienes, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos, lo que se complementa con el art. 303 RH, a cuyo tenor “y siempre que el funcionario por su cargo ejerza autoridad pública o tenga facultad de certificar”; en otro caso, se expedirá por el inmediato superior jerárquico que pueda hacerlo, tomando para ello los datos oficiales que sean indispensables (art. 304 RH).

b) Circunstancias que debe contener. Con referencia al inventario o documentos oficiales que obren en su poder, y sin perjuicio de los demás extremos exigidos por la legislación administrativa aplicable, en la certificación se hará constar:

<sup>51</sup> Se entenderá por título a efectos de la inscripción, el documento público en que funde inmediatamente su derecho la persona a cuyo favor haya de practicarse aquélla y que hagan fe, en cuanto al contenido que sea objeto de inscripción, por sí solos o con otros complementarios, o mediante formalidades cuyo cumplimiento se acredite. En tal sentido, los documentos públicos hábiles para la inscripción en el RP pueden ser: a) documentos notariales, como escrituras públicas; b) documentos judiciales, como sentencias, autos y providencias; y c) documentos administrativos, como certificaciones administrativas (art. 33 RH).

<sup>52</sup> VALERO FERNÁNDEZ-REYES, Ángel. “Patrimonio de las Administraciones Públicas”. 2005.

1. ° La naturaleza, situación, superficie, linderos, denominación y número, en su caso, y cargas reales de la finca que se trate de inscribir.
2. ° La naturaleza, valor, condiciones y cargas del derecho real inmatriculable de que se trate y las de la finca a que se refiere la regla anterior.
3. ° El nombre de la persona o corporación de quien se hubiere adquirido el inmueble o derecho, cuando constare.
4. ° El título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos.
5. ° El servicio público u objeto a que estuviere destinada la finca.

Si no pudiera hacerse constar alguna de estas circunstancias, se expresará así en la certificación, y se indicarán las que sean.

c) Papel oficial. Las certificaciones se extenderán en papel estampado con el registro general de salida y quedará "minuta rubricada" en el expediente;<sup>53</sup> deberán extenderse por duplicado, salvo aquellas que sean inscribibles a los efectos de montes incluidos en el Catálogo de Montes, que deberán siempre extenderse por triplicado (art. 71 Reglamento de Montes).

d) Calificación registral. La certificación presentada es sometida a calificación registra; si el Registrador advirtiese la falta de alguno de los requisitos indispensables para su inscripción, extenderá el asiento de presentación y sin tomar anotación preventiva, devolverá la certificación advirtiendo del defecto.

La calificación registral de documentos administrativos se limitará, en todo caso, a la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el expediente o procedimiento seguido, sus trámites esenciales, las formalidades extrínsecas del documento, su relación con el titular registral, y los obstáculos que surjan del RP (art. 99 RH). En ese caso, se extenderá nueva certificación en que se subsane el defecto o se haga constar la insuficiencia de los datos necesarios para ello, sin perjuicio del pertinente recurso gubernativo, si el Registrador reiterase su calificación (art. 305 RH).

La doctrina jurídica<sup>54</sup> entiende que la certificación deberá contener todos los requisitos fundamentales para su inscripción. La expresión "si no pudiese hacerse constar alguna de estas circunstancias, deberá advertirse en la misma certificación" no significa que puedan omitir todas ellas, ya que, entonces, sería imposible inscribir el documento, idea que se ratifica por el citado art. 305 RH.

<sup>53</sup> Copia del documento con una firma en original, si se quiere llamar así, o un ejemplar idéntico y original del documento que se envía.

<sup>54</sup> CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime: "La inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad. Régimen Civil, Administrativo y Fiscal". DIJUSA Editorial, S.L. 2001.



En el supuesto de certificaciones en contradicción con algún asiento no cancelado, o sobre derechos cuya descripción coincida en algunos detalles con derechos ya inscritos, el Registrador suspenderá la inscripción, extendiendo anotación preventiva a solicitud del interesado, y remitirá copia de los asientos contradictorios a la autoridad que haya firmado las certificaciones.

Si así lo estima, comunicará al Juez de 1ª Instancia del partido en que radique el inmueble, los antecedentes obrantes en el expediente administrativo, junto a copia del asiento remitido. El Juez dará trámite de audiencia a la persona que, según dicho asiento, pueda tener algún derecho sobre el inmueble, y dictará auto declarando inscribible o no el documento de que se trate; practicada la inscripción, el Registrador conservará uno de los ejemplares de la certificación, devolviendo el otro con la nota correspondiente (arts. 306 y 307 RH).

Se trata de supuestos en que el Registrador duda sobre si la finca ya está inmatriculada, y, para evitar una doble inmatriculación, el RH remite la resolución de su identificación al Juzgado competente.

## **5. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA**

### **5.1. Régimen jurídico aplicable.**

En la jerarquía normativa en materia de bienes de las EELL, son aplicables:

1. Los preceptos de aplicación general o plena de la LPAP.
2. Los preceptos básicos:
  - Ya sean de régimen local, Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), Reglamento de Bienes de Entidades Locales (RD 1372/1986, de 13 de junio, RBEL), y TR de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (RDL 781/1986, de 18 de abril, TRRL).
  - Ya sean los contenidos en la LPAP; según su D.F 2.ª son de carácter básico, entre otros, los arts. 93.1, 106.1 y 107.1 de la Ley.
3. La normativa autonómica andaluza de desarrollo en materia de bienes:
  - Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de Entidades Locales de Andalucía (LBELA), modificada en determinados preceptos por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA).

- D 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA).

Al respecto, la DG afirma que la competencia legislativa estatal en materia de régimen local, se basa en el título competencial del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por tanto, el legislador autonómico debe regular el patrimonio de sus EELL en el marco de las bases sobre régimen local y patrimonio de las Administraciones públicas y de concesiones administrativas.<sup>55</sup>

Y ante la suspensión de la inscripción de una concesión de uso de un bien de dominio público municipal, la DG estimó el recurso y revocó la calificación, pues las normas de régimen local y patrimonio de las EELL, dictadas antes que la legislación básica estatal en materia de patrimonio: la LPAP, que es la que finalmente establece las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas en dicha materia, se deben entender modificadas o completadas en la definición del sistema de fuentes, integrado por la legislación básica estatal en materia de régimen local y de bienes de las Administraciones públicas, y por la legislación autonómica sobre estas mismas materias, por ese orden.<sup>56</sup>

## 5.2. Obligación de inscribir.

Para el caso de las EELL, la obligación de inscribir sus bienes y derechos reales está prevista en los arts. 85 TRRL y 36 LBEL, y éste, remite a la legislación hipotecaria para la práctica de la inscripción. A tal efecto, será suficiente certificación que, con relación al inventario aprobado por la respectiva Corporación, expida el Secretario, con el visto bueno del Presidente, y cuando no exista título inscribible de dominio, se estará a lo dispuesto por los arts. 206 LH y 303 a 307 RH. Así pues, la inscripción de los bienes de las EELL, también los de dominio público (uso público, servicio público y comunales) tiene carácter obligatorio, y se hará de acuerdo con la LPAP y la legislación hipotecaria.

Las normas autonómicas también contemplan la obligación de inscribir en el RP los bienes y derechos de las EELL, y en Andalucía, los arts. 62 LBELA, y 115 RBELA, a cuyo tenor las EELL deberán inscribir en el RP sus bienes inmuebles y derechos reales, así como las actuaciones que incidan sobre los mismos, en los referidos términos de la legislación hipotecaria. Igual obligación existirá en relación con los bienes y derechos susceptibles de inscripción en otros registros públicos a efectos de su protección.

<sup>55</sup> Res. de 13 de marzo de 2007; 22 de octubre, 3, 5 y 9 de diciembre de 2008; 12 de febrero de 2010 y 26 de septiembre de 2011.

<sup>56</sup> Res. de 4 de diciembre de 2012, en el recurso interpuesto contra la calificación del Registrador de la Propiedad, por la que se suspende la inscripción de una concesión administrativa de uso de un bien de dominio público del Ayuntamiento de Cambrils.

Al respecto se evoca<sup>57</sup> el art. 5 RH, que remite a la legislación especial para la inscripción de los bienes de dominio público, conforme a la interpretación dada por la DG al concepto de «norma especial» en el contexto de la LPAP. En efecto, aunque la regla de la inscripción se matiza con la expresión “podrán” y con la remisión a la legislación especial, será ésta, en definitiva, la que decidirá si la inscripción es obligada o no, y como sabemos, la solución adoptada en la normativa específica no es la misma en todos los casos. Sobre la conveniencia de la inscripción no se tiene la menor duda, por cuanto la obligación de inscribir y el acceso al RP contribuye en forma sustancial a la defensa, conservación y protección de los bienes. Además, las servidumbres impuestas por Ley y demás limitaciones del dominio también pueden acceder al RP.

### **5.3. Títulos inscribibles.**

#### *En general*

A efectos de inscripción, según el art. 33 RH, título es el documento o documentos públicos en que funde inmediatamente su derecho la persona a cuyo favor haya de practicarse aquélla, y que hagan fe, en cuanto al contenido objeto de inscripción, por sí solos o con otros complementarios, o mediante formalidades cuyo cumplimiento se acredite. Y el art. 3 LH establece que son títulos inscribibles los consignados en escritura pública, ejecutoria, o documento auténtico expedido por autoridad judicial o por el gobierno o sus agentes.<sup>58</sup>

Los títulos que pueden ser base de la inscripción registral son de tres clases: notariales (escrituras públicas, actas, etc.), judiciales (sentencias, autos, etc.), administrativos (normas y actos). Por tanto, los bienes inmuebles y derechos de las EELL pueden acceder al RP, mediante alguno de dichos documentos, como en cualquier otro caso.

#### *La certificación de Secretaría*

Sin perjuicio del uso de estos medios de inscripción, los arts. 85 TRRL y 36 RBEL, y nuestra normativa autonómica, en concreto, el citado art. 115 RBELA, precisan que para la inscripción registral, la certificación expedida en los referidos términos producirá iguales efectos que una escritura pública.

En efecto, según el RBEL no es inscribible directamente el título de transmisión de dominio (documento administrativo de formalización de contrato), sino que es preciso que el bien se inscriba en el inventario para posteriormente certificar y a través

<sup>57</sup> COBO OLVERA, Tomas: “Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales (referencia a la normativa estatal y autonómica)”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Editorial LA LEY. 2006.

<sup>58</sup> Según el art. 34 RH, se consideran documentos auténticos para los efectos de la Ley los que sirviendo de títulos al dominio o derecho real o al asiento practicable, estén expedidos por el Gobierno o por Autoridad o funcionario competente para darlos y deban hacer fe por sí solos. Pueden citarse: las actas de deslinde, las de ocupación y pago de bienes expropiados; las de concesión administrativa, etc.

de este medio, pueda acceder al RP.<sup>59</sup> Y es que las Administraciones públicas no sólo están obligadas a inscribir sus bienes en el RP, sino también a formar inventario de todos los que integran su patrimonio, incluidos los de dominio público, con expresiones en nuestra normativa autonómica sobre bienes como: “cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición”.<sup>60</sup>

Aunque RP e inventario de bienes municipales no ofrecen la misma protección, ni producen los mismos efectos, por cuanto el inventario no tiene efectos constitutivos sobre el dominio, sin embargo, su inclusión en el mismo permite probar su condición de tales, y, al contrario, su no inclusión puede ser prueba, junto con otras, de que los bienes no son municipales.<sup>61</sup>

En ese sentido, la DG ha considerado que la simple manifestación en la certificación de la inexistencia de un Inventario de Bienes, en los términos previstos en el RBEL, y la declaración de que los mismos le han pertenecido al Ayuntamiento, desde que recuerdan los más antiguos del lugar, sin presentar ningún documento oficial que acredite este extremo, no son suficientes para entender cumplidos los requisitos que, en relación con el inventario, exigen los arts. 303 RH y 36 RBEL, en relación con el 206 LH.

Para inmatricular los bienes un ente público, cuando carezca de título escrito de dominio, es necesaria certificación sobre inventarios o documentos oficiales que obren en su poder, en que se haga constar las circunstancias previstas en la ley; el Ayuntamiento, a pesar de carecer de inventario de bienes, podría referenciar en la certificación cualquier otro documento oficial del que resulte de forma fehaciente la titularidad de los bienes, si bien estos documentos requerirán una calificación registral de control de la legalidad, al carecer de las garantías que ofrece el inventario, p.ej. la aprobación por el pleno de la EL.<sup>62</sup>

En el supuesto de inscripción mediante este procedimiento, al que se ha denominado “traspaso de datos de su inventario al RP, con una certificación del Secretario de la Corporación”<sup>63</sup>, será necesario una completa identificación del bien a inscribir, que el expediente que se remita al RP sea lo más completo posible, y reflejar en la certificación los requisitos que exige el art. 303 RH.

<sup>59</sup> CORRAL GARCÍA, Esteban y LÓPEZ PELLICER, J. Antonio: “Reglamento de Bienes de las Entidades Locales”. 3ª Edición. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Editorial LA LEY. 2006.

<sup>60</sup> Artículo 32.1 LPAP: “Las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados”.

<sup>61</sup> Ss del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2003 y de 21 de mayo de 2005.

<sup>62</sup> Resolución de 12 de diciembre de 2006, de la DGRN (RJ 2006/9702).

<sup>63</sup> COBO OLVERA, T.: “Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales (referencia a la normativa estatal y autonómica)”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Editorial LA LEY. 2006.

Para el TS<sup>64</sup> “no puede entenderse que un vial, por el mero hecho de no estar incluido en el Inventario de Bienes, no es de titularidad municipal”. Por su parte, la doctrina señala que otros registros administrativos establecen presunción de posesión y, por tanto, protección jurídica respecto de los bienes en ellos inscritos; es el caso del Catálogo de Montes de utilidad pública (art. 18 LM), por lo que defiende una modificación legal en el sentido de que “la constancia en el inventario tuviera el valor de presunción *iuris tantum* de posesión en igualdad con los privilegios que se otorgan a los montes incluidos en el Catálogo”.<sup>65</sup>

### ***La certificación en los casos de inmatriculación.***

La inmatriculación se practicará mediante expediente de dominio; título público de adquisición complementado con acta de notoriedad, si no se acredita de modo fehaciente el título adquisitivo del transmitente, o mediante el certificado a que se refiere el art. 206, sólo en los casos que contempla (art. 199 LH). Según este precepto y reiteradamente ha manifestado la DG, la certificación es un medio excepcional, subsidiario y sólo utilizable por los entes públicos para inmatricular el dominio de sus bienes, y “en defecto de”, ante la imposibilidad de acudir a los medios ordinarios. Las certificaciones sólo sirven para inmatricular el dominio y, por tanto, no son adecuadas para inscribir los derechos reales en cosa ajena, en concreto las servidumbres, pues estos derechos por su naturaleza, no abren folio registral (art. 7 LH).

Los **requisitos** para inmatricular bienes municipales son: la inexistencia de título de dominio inscribible; la no inscripción a nombre de otra persona; la expedición de certificación por duplicado por el Secretario, con el visto bueno del Alcalde, con expresión de que se expide con referencia al inventario de bienes y demás documentos oficiales; y que figuren en ella todos los datos ya referidos del art. 303 RH, indicándose los que no consten.

El **contenido** de la certificación se establece en el art. 53.1 RGLPAP,<sup>66</sup> de aplicación general (DF única), que asimismo guarda sustancial identidad con el recogido a este mismo efecto en el citado art. 303 RH.

En cuanto al **procedimiento** de inmatriculación, para la presentación de la certificación en el RP, legitimación para solicitar la inscripción, subsanación de defectos, calificación registral, certificaciones en contradicción con algún asiento no cancelado, o coincidentes en algunos detalles con fincas o derechos inscritos, y actuaciones del registrador una vez practicada la inscripción, se estará a los arts. 303 RH (y 53.1 RGLPAP), 99 y 305 a 307 de la citada norma. Y con suspensión de efectos de la

<sup>64</sup> S. del Tribunal Supremo (Sala 3.ª, Sección 5.ª) de 21 de mayo de 2008.

<sup>65</sup> CORRAL GARCÍA, Esteban y LÓPEZ PELLICER, J. Antonio, con cita de Rodríguez Moro: “Reglamento de Bienes de las Entidades Locales”. 3ª Edición. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Editorial LA LEY. 2006.

<sup>66</sup> Reglamento General de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (RD 1373/2009, de 28 de agosto).



inscripción frente a terceros durante el plazo señalado en el citado art. 207 LH, dos años desde su fecha.

En Res. de 2 de agosto de 2012, y en las que en ella se citan, en un supuesto de duda sobre la identidad de la finca, basada en que las colindantes se formaron por segregación de otra, por lo que la vendida podía tener la misma procedencia (y en consecuencia, hallarse inscrita), la DG afirma que *“por lo que se refiere a las dudas del registrador sobre si la finca está ya inscrita, decir: que es criterio reiterado de este Centro Directivo que si existen dudas razonables de que el título presentado puede producir una doble inmatriculación, debe acudirse a un procedimiento judicial con fase probatoria, en concreto a la vía de los arts. 300 y 306 (RH); y que tales dudas estén plenamente fundadas”*.<sup>67</sup>

#### ***La certificación en otros casos.***

Asimismo, mediante certificación administrativa librada en los términos indicados, y con los requisitos en cada caso establecidos, podrá reanudarse el tracto, cancelar y rectificar inscripciones, declarar una obra nueva, mejoras y división horizontal de fincas urbanas, y agrupar, dividir y agregar fincas del Estado y demás entes públicos estatales certificantes.

#### ***Para la reanudación del tracto sucesivo.***

Ya sabemos la novedad que supuso la reanudación del tracto sucesivo, además de por los medios del art. 200 LH: acta de notoriedad y expediente de dominio, por la certificación administrativa cuando se cumplan los requisitos exigidos por el art. 37.3 LPAP (de aplicación general, según su DF 2ª). En este caso, en la certificación se hará constar el título de adquisición del bien o derecho y el tiempo que lleva la Administración titular en la posesión pacífica del mismo. Igualmente, las inscripciones practicadas en esta forma estarán afectadas por la limitación de efectos establecida en el art. 207 LH.

#### ***Para otros casos de regularización registral.***

En el resto de los supuestos de regularización registral, según los arts. 48 y 49 RGLPAP, en relación con el 206 LH, y 37.3 y 4 LPAP, la certificación será el título que accederá al RP para proceder a la cancelación o rectificación de las inscripciones que figuren a favor de una Administración pública.

Aunque el citado art. 37.4 LPAP no es básico ni de aplicación general, por su tenor literal parece aplicable a todas las Administraciones públicas, según la DF única RGLPAP, su art. 48, que se dicta en desarrollo del 36.1 LPAP, con carácter de norma básica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE, y su art. 49, que se dicta al

<sup>67</sup> Resoluciones de 2 de junio de 2005; 5 y 23 de junio, 6 y 17 de octubre y 13 de diciembre de 2006; 8 de septiembre de 2009; 8 de noviembre de 2010 y 4 de febrero y 2 de agosto de 2012.

amparo de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.8ª CE en materia de legislación civil, de aplicación general.

*Operaciones de agrupación, división, agregación y segregación de fincas, etc.*

En estos casos, la operación podrá practicarse mediante la certificación del art. 206 LH, siempre que no afecten a terceros y, además, a través del traslado de la disposición administrativa en cuya virtud se verifique, que se llevará a la práctica mediante dicha certificación, y que contendrá los extremos necesarios para su calificación registral, conforme al citado art. 99 LH, que especifica el ámbito de esta calificación en relación con los documentos administrativos.

A tenor del art. 37.2 LPAP, de aplicación general, estas operaciones se practicarán mediante traslado de la referida disposición administrativa, o mediante la certificación administrativa del art. 206 LH, siempre que no afecten a terceros, requisito que parece extenderse ahora a la inscripción de la declaración de obra nueva, mejoras y división de fincas urbanas, lo que no sucedía en dicho artículo, como hemos tenido ocasión de ver.

La certificación también es utilizable y accede al RP en casos de cambio de afectación de bienes demaniales que pasen a patrimoniales y viceversa;<sup>68</sup> de cambio de adscripción que puedan experimentar los bienes municipales una vez inscritos, debido a reorganizaciones, alteración administrativa o cualquier otra causa (art. 17 LH); y c) inscripción de los actos urbanísticos.<sup>69</sup>

## **6. CAMINOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

### **6.1. Definición, normativa y competencias.**

Caminos rurales son aquellos de titularidad y competencia municipal que facilitan la comunicación directa con pueblos limítrofes, con pequeños núcleos urbanos o con fincas, y que sirven a los fines de la agricultura y la ganadería, de forma que, dentro de su concepto, se distinguirían entre caminos vecinales (que enlazan unas vecindades con otras), de los rurales en sentido estricto; ambos son caminos públicos a efectos de su conservación y reivindicación.<sup>70</sup>

Andalucía no cuenta con una normativa específica sobre caminos públicos, como es el caso de las vías pecuarias, y es su Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras (LCA), la que proporciona una definición en sentido negativo (art. 8.2). Sin perjuicio de lo

<sup>68</sup> Resolución de 27 de abril de 1993, de la DGRN.

<sup>69</sup> RD 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

<sup>70</sup> SERRANO FERRER, Mª Esperanza: “Los Caminos Públicos Municipales”. 2007. [administracionpublica.com](http://administracionpublica.com)

previsto en el art. 59 de esta Ley, referido a la protección de otros caminos y vías, no tendrán la consideración de carreteras:

- a) Los caminos agrícolas y los caminos forestales.
- b) Los caminos de servicio, que son los construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas realizadas en los terrenos por los que desarrollen su trazado, por sus propietarios y titulares de otros derechos reales y personales.
- c) Cualquier otro que tenga una finalidad análoga a los caminos de servicio.
- d) Todas aquellas otras vías que, aún destinadas al tránsito rodado, no estén incluidas en alguna de las categorías de la red de carreteras de Andalucía.

Muestra de la referida protección es el citado art. 59 LCA, que establece que por razones especiales y si se estima necesario, los caminos de servicio y vías de titularidad pública, podrán ser protegidos por la Consejería competente en materia de carreteras, dictando disposiciones para la aplicación de las normas sobre uso y defensa de las mismas, previa información pública y audiencia del titular de la vía, y se hará constar, como mínimo, el tramo concreto afectado, sus límites, las causas de la aplicación del nuevo régimen y su duración.

A pesar de ello, en Andalucía aplicaremos, en general, la LPAP y la legislación básica de régimen local, que se refieren a los caminos como uno más de los bienes de la Administración local. El Estado puede ser titular de caminos públicos, aunque en contadas y concretas ocasiones: los que existan en el dominio público marítimo-terrestre, y los que forman parte del Patrimonio Nacional. La inmensa mayoría de los caminos públicos son competencia de las EELL, siendo clave en esta materia, la LBRL y el TRRL:

Art. 30.5, en cuanto a la cooperación de la Diputación en la construcción y conservación de caminos y vías rurales de competencia municipal; art. 38.b), que dota de competencia a los Ayuntamientos en la policía de caminos rurales y montes; y art. 74.1, según el cual los caminos son bienes de uso público local.

Además, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), hace mención expresa de los caminos, estableciendo esta materia entre las competencias propias de los municipios, incluyendo en su art. 9.9:

“Deslinde, ampliación, señalización, mantenimiento, regulación de usos, vigilancia, disciplina y recuperación que garantice el uso o servicio público de los caminos vías pecuarias o vías verdes que discurran por el suelo urbanizable del municipio, conforme a la normativa que le sea de aplicación”. En la relación de estas

atribuciones, la LAULA ha contemplado las comprendidas en el concepto de conservación entendido en un sentido amplio.

Serán las Diputaciones las que elaborarán planes y programas de asistencia económica a los municipios para la realización de inversiones, actividades y servicios municipales, como los planes de obras y servicios para la mejora de los caminos locales de los Ayuntamientos. También los órganos autonómicos en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, celebran convenios de cooperación con los aquéllos para mejorar sus caminos.

Los caminos públicos de los Ayuntamientos pueden ser de dominio público, patrimoniales afectos y no afectos a un uso o servicio público, y servidumbres de paso, en las que sólo se tiene el derecho de paso, sin que el terreno sea público. Los de dominio público, como tales, son inembargables, inalienables e imprescriptibles; los patrimoniales afectos tan sólo poseen la protección de la inembargabilidad, y el resto, carecen de protección alguna.

Aunque no se citan en la legislación de carreteras estatal o autonómica, los caminos vecinales se consideran bienes comunales y su régimen se asemeja a los de dominio público. El art. 79.3 LBRL los considera como bienes que son aprovechados por el común de los vecinos, y la LAULA añade que tienen la consideración de dominio público (art. 50). Su administración y conservación corresponde a la Administración local titular y, por tanto están afectos, no a un uso o servicio público, sino a dicho aprovechamiento y disfrute, cuya regulación compete al Pleno de la Corporación, mediante ordenanzas reguladoras de los usos de los caminos públicos, que pueden exigir determinadas condiciones de vinculación y permanencia en el municipio, siempre en los términos previstos por la legislación de bienes andaluza, y la sectorial aplicable, en su caso.

En cuanto a las formas de aprovechamiento de dichos bienes, el art. 43 LBELA establece el siguiente régimen para su explotación: a) sistema de explotación común o colectiva (forma preferente); b) cuando éste no sea posible, se realizará conforme a lo establecido por las ordenanzas locales o la costumbre; c) en su defecto, se adjudicará por lotes entre los vecinos.

En la legislación andaluza, la ordenanza tiene preferencia, y en defecto de ésta, la adjudicación se hará mediante precio, según la normativa de contratos del sector público, si bien se establece por Ley una preferencia en favor de los vecinos, en igualdad de condiciones, sobre los que no lo sean.

## **6.2. Protección jurídica de los caminos públicos.**

En la actualidad, la drástica disminución de ingresos de los Ayuntamientos, en su gran mayoría sometidos a Planes de Ajuste, es causa de las dificultades en el ejercicio de sus potestades para la conservación y defensa de los caminos públicos, a menudo

dañados o usurpados; y es que la dejadez en la protección de los caminos, lleva automáticamente a su apropiación indebida. Así ocurre en multitud de lugares de casi todas las Comunidades Autónomas.

La cantidad de denuncias por daños, ocupaciones o apropiaciones de los caminos, y los conflictos entre los titulares de la propiedad privada, y los usuarios, que ejercen su derecho de acceso al medio natural, determinan la necesidad de que la Administración utilice las herramientas que la ley pone a su disposición, suficientes para defender y recuperar los caminos públicos.

En opinión de SARTORIUS,<sup>71</sup> sobre la base de que el uso público del camino será el elemento esencial para acreditar la posesión y el derecho a su apertura, la posición de unos u otros Ayuntamientos puede ser mejor o peor, en función de que hayan hecho bien sus labores preventivas para defender los caminos frente a este tipo de agresiones que, de tener éxito, implicarían la pérdida del camino.

Para la gestión adecuada de su sistema de caminos públicos, y la recuperación de los usurpados, el municipio cuenta con determinadas potestades públicas, que constituyen herramientas fundamentales, y son las siguientes:

#### ***Inventario de caminos***

En general, los Ayuntamientos carecen de una de las herramientas clave para la defensa de los caminos, el inventario, y si los tienen, no están actualizados, aún estando obligados a tener un inventario de sus bienes, también de los caminos, y de inscribirlos en el RP, en base a la legislación básica de régimen local y de patrimonio, también la de Andalucía.

Los conflictos ocasionados por ocupaciones y usurpaciones de los caminos públicos, colocan a la Administración en la situación de tener que justificar ante la jurisdicción civil la posesión y la propiedad, con documentos indiciarios y prueba testifical contrapuesta a la presentada por terceros, y dado que generalmente se enfrentan a títulos inscritos a favor de éstos, es necesario que los Ayuntamientos se doten de las mismas armas jurídicas para combatirlos.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la inscripción en el Inventario, se estará a lo expuesto en el capítulo referido a la certificación administrativa de dominio.

#### ***Deslinde de los caminos.***

Según el art. 50 LPAP (básico) las Administraciones públicas podrán deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros, cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación, y en el mismo

<sup>71</sup> SARTORIUS ALVARGONZÁLEZ, Claudio: “La protección jurídica de los caminos públicos”. 2009.fuentehumorera.files.wordpress.com



sentido, la normativa andaluza sobre bienes. El **deslinde** de los caminos consiste en practicar las operaciones técnicas de comprobación o rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas (art. 57 RBEL).

Son **presupuestos** del deslinde: a) la existencia de dos predios colindantes, uno de ellos perteneciente al Ayuntamiento; b) la existencia, al menos ideal, de líneas divisorias que forman el perímetro delimitador de ambos; c) como causa genérica, la existencia de confusión de líneas divisorias, límites imprecisos; y d) como causa específica, p.ej., que existan indicios de usurpación.

El deslinde determina la línea que separa los caminos municipales y las propiedades privadas, partiendo del uso público de aquéllos, es decir, de **la posesión** que, si no se acredita previamente, frente a una posesión pacífica amparada por un título dominical, la Administración no puede perturbar la situación posesoria si no es acudiendo a un juicio reivindicativo.<sup>72</sup> En definitiva, el Ayuntamiento no puede hacer uso de la potestad de deslinde para decidir cuestiones de propiedad que debe resolver la jurisdicción ordinaria.

Y al efecto, en un supuesto de deslinde de camino público, el TS declaró de aplicación su doctrina jurisprudencial, referida a posesión de fincas, la S 10-2-1998 (RJ 1998/1401), relativa a deslinde de vía pecuaria, también la S 3-3-1992 (RJ 1992/1775): el deslinde no debe convertirse en una acción reivindicatoria simulada, y no puede con tal pretexto la Administración, declarar la propiedad de terrenos en que particulares ostenten derechos de propiedad, y prueben posesión superior a un año, ya que el deslinde sólo sirve para la fijación precisa de la situación posesoria entre las fincas deslindadas, con reserva de todas las cuestiones de índole civil a dicha jurisdicción, y en consecuencia, si la Administración ha de basarse en datos acreditados para poder decidir sobre la posesión del bien, no podrá desentenderse de cuestiones consolidadas a favor de terceros amparados por normativas civiles o hipotecarias.<sup>73</sup>

En cuanto a la **naturaleza jurídica** del deslinde, mientras que la normativa específica de vías pecuarias calificó el deslinde aprobado título suficiente para rectificar el RP, para el RBEL, en el caso de los caminos, el acuerdo resolutorio del deslinde será ejecutivo, y sólo podrá ser impugnado en vía contencioso- administrativa, sin perjuicio de que los que se consideren lesionados en sus derechos, puedan acudir a la jurisdicción ordinaria.

La normativa andaluza sobre bienes establece como **efectos** de la aprobación del deslinde: la determinación de los límites de la finca y la declaración, en su caso, de la posesión a favor del Ayuntamiento, y faculta a éste para el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes cuando existan hechos obstativos a la posesión pública del bien; el deslinde se inscribirá en el RP si la finca está inscrita, si no lo está, se inmatriculará

<sup>72</sup> Ss del TS de 10 de febrero de 1988, 3 de marzo de 1993, 2 de octubre de 1997, 10 de febrero de 1998, entre otras.

<sup>73</sup> Sentencia del TS de 2 de octubre de 1997 (RJ 1997/7033).

previamente, y a continuación de dicho asiento, se inscribirá el correspondiente al deslinde aprobado (art. 138 RBELA).

### ***Registro de la Propiedad y Catastro Inmobiliario***

Uno de los rasgos que distinguen a los bienes demaniales, es el privilegio de publicidad posesoria, que implica que el titular del bien no necesita utilizar el sistema de garantías inherentes al RP por hallarse protegido al tener dicha condición. La práctica ha demostrado que lo que se suponía un privilegio, se ha convertido en un peligro para la integridad de los caminos públicos, debido al gran número de apropiaciones de la propiedad pública del suelo, más cuando el art. 38 LH establece que, a todos los efectos legales, se presume que quien tenga inscrito el dominio tiene la posesión del mismo. De ahí que sea fundamental inscribir los caminos públicos y servidumbres de paso en el RP, único que tiene efectos de fe pública respecto de la titularidad y derechos reales sobre bienes inmuebles, acreditando su posesión pública.

Otra de las fuentes para verificar si un camino es municipal es el Catastro Inmobiliario (CI), que constituye un registro administrativo de bienes inmuebles dependiente del M<sup>o</sup> de Hacienda como competencia exclusiva del Estado.

En el CI se describen los caminos por sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encuentra la localización y referencia catastral, superficie, uso o destino, clase de cultivo o aprovechamiento, calidad de las construcciones, representación gráfica, valor y titular catastral, estando obligados los Ayuntamientos a colaborar con el CI, proporcionándole los datos, informes o antecedentes precisos para su gestión, bien con carácter general, bien a requerimiento de los órganos catastrales competentes.<sup>74</sup>

La incorporación catastral de los caminos es obligatoria, y podrá extenderse a la modificación de cuantos datos sean precisos para que la descripción de los inmuebles afectados concuerde con la realidad. Por tanto, una vez aprobado el Inventario de Caminos, si están deslindados mejor, es fundamental que el Ayuntamiento lo remita a la Gerencia provincial del CI que, de todas formas, al renovar sus datos, solicita a los municipios información gráfica y documental de sus bienes, entre ellos los caminos. El CI posee series históricas de cartografía y datos que pueden ayudar a demostrar la titularidad municipal de los caminos.

Sin embargo, no hay que olvidar que los datos que constan en el CI, y sólo a dichos efectos, se presumen ciertos, salvo prueba en contrario y sin perjuicio del RP, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecen; en conclusión, los datos catastrales no pueden producir efectos civiles de presunción de existencia ni de oponibilidad de derechos inmobiliarios no inscritos, pues no cabe duda de que los pronunciamientos

<sup>74</sup> Art. 3 del RDLeg. 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el TR de la Ley del Catastro Inmobiliario, en su redacción dada por Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible”.

registrales, afirmativos (art. 38 y cc LH) y negativos (arts. 32 en relación con el 319 LH), no pueden ser menoscabados por el Catastro.<sup>75</sup>

De todas formas, la DG ha considerado que la solicitud de inmatriculación de un camino de dominio público municipal, mediante certificación del art. 206 LH, ésta puede y debe ser sustituida por la representación gráfica georreferenciada, elaborada por la propia Administración en el imperativo trámite previo de depuración física y jurídica del bien incluido en su inventario.<sup>76</sup>

Tenemos que exigir a las Administraciones titulares, la elaboración de los inventarios de caminos públicos (demaniales y patrimoniales) y servidumbres públicas (derechos reales), que proceda a deslindarlos y, acto seguido, incorporarlos al CI e inscribirlos en el RP.<sup>77</sup>

### ***Investigación.***

La legislación sobre patrimonio y de régimen local establece la obligación de las EELL de investigar la situación física y jurídica de los bienes y derechos (caminos y servidumbres públicas) que se presuman de su propiedad, a fin de determinar su titularidad, cuando no conste inequívocamente, o cuando exista controversia en los títulos de dominio, así como los usos a que son destinados.

El acuerdo plenario que resuelva el procedimiento a favor de la EL, deberá justificar la titularidad pública del bien, adoptando en relación con el bien o derecho investigado: a) una tasación pericial por técnico competente; b) anotación en el inventario de las circunstancias que consten en la resolución, e inscripción en el RP; y c) ejercicio de las acciones administrativas o judiciales que procedan para la plena efectividad del derecho que le corresponda, pues los afectados por la resolución pueden impugnarla en vía contencioso-administrativa, si bien el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil originadas en la investigación corresponde a dicha jurisdicción.

Esta potestad viene regulada con detalle en el RBEL; y puede tener como finalidad obtener pruebas para documentar una inscripción en el inventario de bienes, un deslinde, la inscripción en el RP, el ejercicio de la potestad de recuperación de oficio o el ejercicio de acciones de dominio.

### ***Ordenanzas municipales***

Una potente arma de conservación de los caminos públicos la constituyen las Ordenanzas Municipales de Caminos. En la práctica, la gran mayoría de municipios no las tienen, y los que las tienen, se centran en aspectos específicos y no atienden a la

<sup>75</sup> DELGADO RAMOS, J. “Efectos jurídicos de los datos catastrales: Examen del artículo 3 de la Ley del Catastro y su Reforma por la Ley 2/2011”. 2006.

<sup>76</sup> Resolución de 9 de junio de 2014, de la DGRN (BOE de 25 de julio de 2014).

<sup>77</sup> VILLALVILLA ASENJO, Hilario (2008): “La defensa de los caminos públicos. Herramientas de las Administraciones Públicas para su protección.” Revista El Ecologista nº 57.

generalidad. Lo deseable es conseguir que el Ayuntamiento posea una ordenanza integral, que incluya los caminos públicos y privados del municipio, y regule, en lo posible, toda la casuística de éstos:

Caminos públicos: planificación, construcción, conservación, financiación, explotación, defensa, protección, garantía de uso público, regulación de usos, derechos de uso y edificación de propietarios colindantes, a fin de garantizar su anchura y delimitación, etc.

Caminos privados: apertura, ampliación, adecuación o modificación, mantenimiento y limpieza, control de propaganda visible desde la vía pública.

Como posibles soluciones a la falta de protección de los caminos, la Plataforma “A Desalambrar”,<sup>78</sup> señala las siguientes: a) elaboración de leyes de caminos estatal o autonómicas que establezcan las bases para su adecuada gestión y protección, y que informen las correspondientes Ordenanzas Municipales de Caminos y Servidumbres públicas; b) elaboración o actualización por las CCAA de los inventarios municipales, como garantía de unos mismos criterios para todos, y c) concesión de fondos autonómicos para los deslindes, recuperación e inscripción de los caminos en el RP. Además, destaca el importante papel de la ciudadanía, denunciando los hechos, instando a las Administraciones a cumplir con sus deberes, difundiendo en la prensa los cierres de caminos, e incorporándose a asociaciones para denunciar los cierres con más efectividad.

## **7. RÉGIMEN ESPECÍFICO DE PROTECCIÓN REGISTRAL PARA DETERMINADOS BIENES DEMANIALES EN LA LEGISLACIÓN ESPECIAL.**

Hemos comentado que los bienes públicos están sometidos a un régimen extremado de protección que resulta común a todos ellos, al que se añade otro adicional, referido exclusivamente a los bienes demaniales, y que trae causa de las reglas de la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

Ejemplo de normativa proteccionista es la de **montes públicos demaniales**, adoptada después para las costas, en cuanto a la necesidad de obtener determinadas certificaciones o planos para la práctica de la inscripción, y cuyo ámbito fundamental se ciñe a fincas colindantes con los montes públicos y con el dominio marítimo-terrestre, cuyas leyes especiales reconocen como título especial inmatriculador el certificado expedido por la Administración, siempre que reúna los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria y la sectorial.

---

<sup>78</sup> TRUJILLO CARMONA, Manuel: “La situación de vías pecuarias y caminos públicos en España.” Plataforma “A Desalambrar” en defensa de Vías Pecuarias, Caminos Públicos y Cauces.

En ese sentido, la Administración titular inscribirá los montes catalogados, y cualquier derecho sobre ellos, en el RP, mediante certificación acompañada de plano topográfico del monte o el levantado para el deslinde, a escala apropiada; incluyéndose la referencia catastral del inmueble o inmuebles que constituyan el monte catalogado, conforme a la Ley del Catastro Inmobiliario (art. 18 LM).

La resolución definitiva del deslinde es título suficiente para la inmatriculación del monte, para rectificar la descripción de las fincas afectadas, y cancelar anotaciones practicadas en fincas excluidas del monte deslindado, pero no para rectificar los derechos ya inscritos a favor de terceros del art. 34 LH<sup>79</sup>.

Al respecto, la DG afirma que la orden que aprueba el deslinde de un monte catalogado es título hábil para su inmatriculación si no lo estuviera; pero de estarlo, determinará la inscripción posterior de su deslinde en el folio abierto a la finca, que no puede provocar por sí misma la cancelación de la inscripción de dominio de fincas, que ha de discurrir por las vías del art. 82 LH.<sup>80</sup>

La resolución será recurrible por los afectados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por razones de competencia o procedimiento, y ante la ordinaria, si lo que se discute es el dominio, la posesión u otro derecho real. El deslinde aprobado y firme supone la delimitación del monte, y declara definitivamente su estado posesorio a reserva de lo que resulte de juicio declarativo de propiedad.

Precisamente por razón de protección del dominio público, la inmatriculación o inscripción de exceso de cabida de fincas colindantes con montes demaniales o la zona marítimo-terrestre, requerirán informe favorable o certificación de la Administración que acredite que no se invade el dominio público, y en caso afirmativo, no podrá practicarse la inscripción si no se acompaña al título dicha documentación expresiva de la no invasión. Si ésta expresara la no colindancia o en ausencia de declaración alguna a este respecto, se procederá a practicar la inscripción haciendo constar en ella ese extremo (arts. 22 LM<sup>81</sup> y 15 LC<sup>82</sup>).

En un supuesto de inmatriculación de una finca colindante con monte demanial, con informe de la Consejería de Medio Ambiente desfavorable a la misma, por afectar dicha finca a monte público de titularidad municipal, y sin deslindar, la DG considera que el art. 22 LM trata de impedir el acceso al RP, y evitar la atribución de los efectos derivados de la inscripción a inmatriculaciones o excesos de cabida que puedan invadir el demanio, configurando el informe del titular del monte o de la CA, si el monte es catalogado, como un trámite esencial del procedimiento, siendo vinculante el resultado del mismo.

<sup>79</sup> Artículo 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

<sup>80</sup> Resolución de 22 de octubre de 2005, de la DGRN. BOE de 7 de diciembre de 2005. Vinculante.

<sup>81</sup> Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

<sup>82</sup> Ley 22/1988, de 28 de junio, de Costas, en su redacción dada por Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso del litoral y modificación de la Ley de Costas.



Y teniendo en cuenta los siguientes aspectos: a) la finalidad de protección del patrimonio forestal público frente a posibles inmisiones por inmatriculación o inscripción de excesos de cabida de fincas colindantes con montes públicos; b) la función de control y colaboración atribuida al registrador en estos procesos; c) en Andalucía todos los montes de titularidad pública deben ser incluidos en el Catálogo de Montes; d) dicha CA tiene competencia exclusiva en materia de montes, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.23.<sup>a</sup> CE<sup>83</sup>; y e) también le corresponde la competencia para expedir informes en montes catalogados.<sup>84</sup>

No obstante, para la DG el art. 22 LM no autoriza que se trate de una actuación rutinaria del registrador el exigir la petición del informe, y suspender entretanto la inscripción para cualquier supuesto de inmatriculación, sino que exige que concurren los supuestos de hecho que dicho precepto señala expresamente, “no basta para que sea exigible el citado informe que se trate de inmatriculación de fincas ubicadas en un municipio donde existan montes demaniales, es preciso que la finca a inmatricular sea monte o linde con un monte demanial o ubicado en un término municipal donde existan montes demaniales”.<sup>85</sup>

La DG interpreta el precepto en el sentido de entender que para su aplicación en las inmatriculaciones y excesos de cabida de fincas es necesario: la finca tiene que ser monte, o bien (cualquiera que sea su destino) colindante a monte demanial, o bien, en el caso de que en el municipio existan montes demaniales, la finca esté destinada a monte, no siendo exigibles los informes si no es ese su destino. En opinión de Casas Rojo, no es precisa la colindancia para pedir el informe si en el término hay montes demaniales; sí que lo sería si se tratara de otro tipo de fincas, que parece ser el caso objeto de Res. de 4/12/2007, pues no aparece la palabra monte en ninguna descripción de las fincas a inmatricular.<sup>86</sup>

Más protectora, si cabe, es la normativa de las **vías pecuarias**, integrada por Ley 3/1995, de 23 de marzo (LVP), norma básica, y la normativa autonómica en la materia que es el Reglamento de vías pecuarias de Andalucía (RVPA).<sup>87</sup> Esta normativa específica se complementa con la legislación sectorial que puede afectar a las vías pecuarias en algún aspecto de su protección o de su utilización, p.ej., la de carreteras, la urbanística y de ordenación del territorio, la de espacios naturales, las leyes de concentración parcelaria, etc.

<sup>83</sup> cfr. artículo 57.1. a) de la L.O. 2/2007 de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y R de 20 de abril de 2007, de la DGRN.

<sup>84</sup> Res. de 5 de julio de 2006, 20 de abril, 3 de mayo y 14 de diciembre de 2007, 18 de septiembre de 2008 y 13 de julio de 2011.

<sup>85</sup> Resoluciones de 4 de diciembre de 2007 y 18 de septiembre de 2008, de la DGRN.

<sup>86</sup> CASAS ROJO, Juan Carlos. Registrador de la Propiedad de Vigitudino (Salamanca) [www.notariosyregistradores.com](http://www.notariosyregistradores.com)

<sup>87</sup> Decreto 3/1998, de 9 de enero.

Las vías pecuarias son bienes de dominio público autonómico por voluntad del legislador básico, que ha optado por descentralizar su titularidad, conservando el Estado las competencias mínimas sobre la Red Nacional de Vías Pecuarias (art. 18 LVP); y con la LVP han pasado de ser un dominio público atenuado a convertirse en un dominio público “superreforzado”<sup>88</sup>: no sólo se afianzan las típicas notas del demanio, también se refuerzan otros sistemas de protección.

Ejemplo de ello es el deslinde que ha visto reforzada su eficacia: ya no se limita a declarar la posesión, incluso la titularidad demanial a favor de la CA, dando lugar al amojonamiento, sin que las inscripciones en el RP puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados; además, se atribuye a la resolución de aprobación la condición de título hábil para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde (art. 8 LVP), también para la inmatriculación de los bienes, debiendo la Consejería de MA ponerlo en conocimiento de la de Economía y Hacienda (art. 23 RVPAn).

El deslinde no ha de respetar la situación posesoria de los ocupantes de la vía pecuaria clasificada como tal, aunque tengan títulos inscritos, pues ello es contrario al art. 8.3 LVP;<sup>89</sup> el TS rechaza la argumentación de infracción de los arts. 34 y 38 LH, al desconocer que la presunción de legalidad constituye una limitación de la facultad de deslinde,<sup>90</sup> dado que la finca figura inscrita en el RP, porque aparte del tenor literal del citado precepto, la Sala ha declarado que la falta de constancia en el RP o en los títulos de propiedad, no implica inexistencia de la vía pecuaria, pues no representan servidumbre de paso o carga alguna, ni derecho limitativo del dominio, y sí son dominio público, por tanto, su existencia surge de la propia clasificación y deslinde por la Administración, y no son susceptibles de prescripción ni de enajenación, siendo así que las cuestiones sobre titularidad dominical definitiva de las mismas, ni son propias de un simple expediente de clasificación, ni en todo caso corresponde su resolución a la jurisdicción contencioso-administrativo.<sup>91</sup>

Si los interesados en un expediente de deslinde aportan títulos inscritos en el RP sobre terrenos que pudieran resultar incluidos en el dominio público, el órgano que lo tramite, lo pondrá en conocimiento del Registrador a fin de que practique anotación marginal preventiva de esa circunstancia y, en todo caso, quienes se consideren afectados por la resolución aprobatoria del deslinde, podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, y solicitar anotación preventiva de la reclamación judicial. Las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado, prescriben a los cinco años a partir de su aprobación.

<sup>88</sup> ALENZA GARCÍA, JF: “Vías pecuarias: un milagroso patrimonio en espera de de una gestión sostenible”. [www.revistambiente.es.104/Septiembre](http://www.revistambiente.es.104/Septiembre) 2013.

<sup>89</sup> S. del Tribunal Supremo (Sala 3ª) de 13 de septiembre de 2012.

<sup>90</sup> Ss del TS de 10 de febrero de 1989, 3 de marzo de 1994, 7 de febrero de 1996 y 8 de junio de 2010 (rec. casación 2005/2006).

<sup>91</sup> cfr. Ss del TS de 10 de junio de 1991, 14 de noviembre de 1995 y 26 de abril de 1999.

El TS se ha pronunciado sobre los problemas de la dualidad de órdenes jurisdiccionales, en cuanto a la delimitación de las competencias de cada uno. En particular, sobre la dificultad a la que se enfrentan los tribunales de lo contencioso-administrativo para decidir sobre la legalidad del deslinde sin poder hacerlo sobre las cuestiones relativas a la propiedad, cuyo conocimiento se atribuye a la jurisdicción civil.

En sentencia de 25 de febrero de 2011,<sup>92</sup> el TS estima el recurso de casación al apreciar exceso de jurisdicción en la STSJ-A, que anuló unas resoluciones de deslinde de vías pecuarias aprobadas por la Junta, por entender que el privilegio que supone la potestad pública de llevar a cabo el deslinde, ha de hacerse con el debido respeto a los hechos que ofrecen una apariencia suficientemente sólida de pacífica posesión amparada en un título dominical, por lo que si dicha apariencia existe, la Administración no puede perturbar la situación posesoria si no es acudiendo previamente a un juicio declarativo.

En definitiva, el exceso de jurisdicción en que incurre la sentencia que se pronuncie sobre cuestiones civiles, como son las situaciones posesorias, para declarar la invalidez del acto administrativo, es conforme con el sistema legal, pero, en opinión de PARRA LUCÁN,<sup>93</sup> chocan las consecuencias que derivan de la dualidad de jurisdicciones, y explicable la tendencia de los tribunales de lo contencioso a decidir sobre la validez del deslinde, atendiendo a las cuestiones referidas a la propiedad privada. En última instancia, no merece crítica tanto la atribución legal de la competencia a la jurisdicción civil, como los efectos excesivos que la Ley de vías pecuarias atribuye a la resolución del deslinde.

Respecto a esa extremada protección legal de las vías pecuarias, también hay que considerar los requisitos establecidos para la modificación de su trazado, y la protección adicional que pueden recibir de la legislación sectorial.

La normativa limita los supuestos de modificación de trazado, uno por causas genéricas («por razones de interés público y, excepcional y de forma motivada, por interés particular»); y dos específicos por una nueva ordenación territorial, y por la realización de obras públicas (arts. 11-13 LVP). En la legislación sectorial existe uno adicional, debido a operaciones de concentración parcelaria.

En todos los supuestos, la modificación deberá seguir los procedimientos establecidos al efecto, y garantizar las siguientes condiciones: a) mantener la integridad superficial: la superficie desafectada será igual a la resultante del nuevo trazado; b) idoneidad de itinerarios y trazados, para el cumplimiento de las funciones que venía

<sup>92</sup> STS (Sala de lo Contencioso - Administrativo, Sección 5ª) de 25 de febrero de 2011 (RJ 2011/1659), que estima el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía contra la STSJ de Andalucía, de 7 de diciembre de 2006 (JUR 2007, 128142).

<sup>93</sup> PARRA LUCÁN, M.A.: “Deslinde de vías pecuarias: El análisis y los pronunciamientos de las cuestiones de propiedad privada son competencia de la jurisdicción civil”. OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES. ARANZADI. 2012.

desempeñando el trazado original de la vía pecuaria; y c) continuidad del tránsito del ganado y usos compatibles y complementarios.

La DG ha afirmado que, aunque la LVP prevé que las CCAA podrán desafectar los terrenos de vías pecuarias no adecuados para el tránsito ganadero ni susceptibles de los usos compatibles y complementarios, exige que, cuando sea consecuencia de una nueva ordenación territorial, el nuevo trazado asegure con carácter previo las referidas condiciones, y al haberse considerado inicialmente en el proyecto de reparcelación como fincas municipales, adjudicándose una finca de resultado al Ayuntamiento en correspondencia, incluso con un informe posterior de la CA reconociendo la vereda de titularidad municipal, y una resolución de alcaldía instando al órgano autonómico que inicie su desafectación, ésta debe realizarse previamente e incluirse como finca de origen, recibiendo la CA la correspondiente finca de reemplazo.<sup>94</sup>

En cuanto a la legislación sectorial que les da protección adicional:

a) La ordenación del territorio es esencial para su conservación, en cuanto coordina todas las actuaciones de incidencia territorial; pero mayor capacidad de protección tiene el planeamiento urbanístico, p.ej., al clasificar los terrenos de las vías pecuarias como suelo no urbanizable (snu), pues reúnen los requisitos exigidos por la legislación del suelo para dicha clasificación.

Cuando no sean clasificadas como snu, conservarán su condición dentro del suelo urbano o urbanizable, si continúan al servicio de los usos que le son propios, que será posible por su integración en dichas clases de suelo, como elementos del sistema general de comunicaciones o del de espacios libres.<sup>95</sup>

b) Las vías pecuarias reciben una especial protección de la normativa ambiental, al menos, en dos supuestos: si atraviesan espacios naturales protegidos, y si son consideradas en sí mismas tales, quedando sometidas, en el primer supuesto, al régimen específico y más exigente del espacio natural de que se trate, según la DA 3ª LVP, y la jurisprudencia que declara que "la normativa del Parque Natural y la de los espacios naturales, son prioritarias y prevalecen sobre las generales de las vías pecuarias".<sup>96</sup>

c) Las figuras de reconocimiento y protección del valor cultural de las vías pecuarias que se prevén en la legislación cultural autonómica, con las que se puede reforzar la tutela jurídica de las vías pecuarias (o tramos de ellas) en las que se haya acreditado un auténtico e importante interés histórico-cultural.

<sup>94</sup> Resolución de 16 de enero de 2008, de la DGRN.

<sup>95</sup> PORTO REY, E. y FRANCO CASTELLANOS, C. "Urbanismo y vías pecuarias", Montecorvo. Madrid, 2000.

<sup>96</sup> S. del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1997.



## 8. LA SINGULARIDAD DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

### 8.1. Incidencia del deslinde

Empezamos este trabajo reproduciendo el contenido del art. 132.2 CE: son bienes del dominio público estatal “en todo caso, la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. Contiene una declaración de la demanialidad de tales bienes, y de su titularidad estatal, lo que no significa que no quepa reconocer importantes competencias funcionales sobre la zona marítimo-terrestre, tanto a las CCAA como a las Corporaciones Locales (CCLL).<sup>97</sup>

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), trae causa de dicho precepto, y como respuesta a la necesidad de proteger el litoral de los desarrollos urbanísticos. La CE se refiere al denominado dominio público “natural”, ya que es la realidad física la que se impone para su determinación, y esa naturaleza despliega todos sus efectos en la ley al disponer que carecerán “*de todo valor obstativo frente al dominio público, las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo, y aunque aparezcan amparadas por asientos del RP*”.

Ejemplo de ello, es la incidencia del deslinde de ese dominio “natural” en el RP, cuya finalidad, según el art. 11.1 LC, es la determinación del dominio público marítimo-terrestre, ateniéndose a las características de los bienes que lo integran, y según el nº 2 del precepto, introducido por Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la LC (LC-2013), la Administración, una vez practicado el deslinde, deberá inscribir los bienes del demanio marítimo-terrestre, de acuerdo con la LPAP.

A tenor del art. 13 LC son “características físicas” conforme con el carácter “natural” propio de la naturaleza, y no debido a la acción humana,<sup>98</sup> y, precisamente la relevancia del deslinde reside en que, constatada la existencia de esas características físicas, el deslinde aprobado “*declara la posesión y la titularidad dominical a favor del*

<sup>97</sup> Las competencias de las CCAA en materia de ordenación del territorio y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la LC que tengan asumidas en sus respectivos Estatutos (art. 114, párrafo 2º introducido por LC-2013), les han permitido asumir importantes competencias en materia de gestión del dominio estatal (art. 56.6 del E.A. Andalucía, tras la reforma operada por LO 2/2007, de 19 de marzo). En cuanto a las CCLL, la pertenencia de la zona marítimo-terrestre a los términos municipales justifica, en todo caso, la atribución de competencias de informar deslindes y reservas demaniales, adscripciones, autorizaciones y concesiones, explotación de servicios de temporada, limpieza, higiene, salubridad y vigilancia en las playas (art. 115 LC).

<sup>98</sup> Lo confirma la jurisprudencia expresamente: S. del TS de 27 de noviembre de 2009.



*Estado... sin que las inscripciones en el RP puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”.*

Se trata de verificar una realidad, de individualizar físicamente el bien que según ley es dominio público; no hay margen para la discrecionalidad. La jurisprudencia habla de “materialización física del dominio público”, del “carácter declarativo y no constitutivo”, que consiste en la operación jurídica en virtud de la cual las definiciones legales se concretan sobre un espacio determinado, siendo esencial establecer los elementos de hecho sobre los que se sustenta la condición del bien como de dominio público.<sup>99</sup>

La fuerza jurídica del deslinde tiene como fundamento la primacía del interés general sobre los intereses privados, aunque la publicidad y la seguridad que proporciona el RP también forma parte de los intereses generales. Para la doctrina, la constatación del deslinde tiene sentido en relación con bienes definidos físicamente que no admiten excepciones; cuando eso no ocurra, y entren en juego cuestiones de índole jurídica, la regulación que hace la LC, sin distinguir, resulta abusiva, minusvalorando un principio de interés general como es la seguridad jurídica que procura el RP.<sup>100</sup>

## **8.2. Efectos e inscripción en el Registro de la Propiedad**

El art. 13.1 determina que el deslinde declara la posesión y la titularidad del Estado, prevalece sobre las inscripciones en el RP, y según el nº 2 del precepto, introducido por la LC-2013, la resolución de aprobación será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde y, asimismo, para la inmatriculación de los bienes demaniales, sin perjuicio de que los titulares inscritos puedan ejercitar las acciones que a su derecho convengan, con inscripción de la anotación preventiva de demanda.

En S de 18/12/2003 (rec. 1131/2000), el TS consideró que, en materia de deslinde de la zona marítimo terrestre, aunque la función propia de la jurisdicción contencioso-administrativa se limita a determinar la corrección del procedimiento, y la inclusión de los terrenos afectados en alguna de las categorías que, según la LC, constituyen el dominio público marítimo, puede revisar todas las decisiones que la Administración haya adoptado, tanto en el procedimiento como en el acuerdo que pone fin al mismo. Como entre estas decisiones figura la titularidad del terreno deslindado, adoptando una resolución que puede imponerse a la titularidad registral preexistente (art. 13 LC), también esta materia puede ser debatida en sede contencioso administrativa, sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles que correspondan.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> S. del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2008, (recurso 263/2006), por ejemplo.

<sup>100</sup> Melián Gil, J.L., “Administración Pública y Función Registral”. *ruc.udc.es.REV-AD-Nº 14*, 2010.

<sup>101</sup> S. del TS de 10 de febrero de 1988, 8 de junio de 1990, 21 de octubre de 1993, 24 y 26 de septiembre y 3 y 24 de octubre de 2001, y 15 de marzo de 2003 (Ponencia Sr. Enríquez Sancho), reiterada en la de 4 de junio de 2003.

Ante la solicitud de modificación de la inscripción registral, por ser de dominio público, acompañada de resolución aprobando el deslinde, no se practica la inscripción por considerar que falta título para practicar el traspaso dominical, dado que el deslinde de la zona marítimo terrestre no resuelve más que una cuestión de límites sin generar una declaración de propiedad. La DG estimó el recurso y revocó la calificación, por los siguientes motivos:

La LC sanciona la eficacia para rectificar el RP de las resoluciones de deslinde de dominio público marítimo-terrestre, tienen valor declarativo de la titularidad dominical a favor del Estado, en los términos que se fijen reglamentariamente, y en particular, el art. 29 RC, prevé un trámite específico para ello, que incluye la extensión de anotación preventiva en el folio de la finca cuya titularidad se va a rectificar, que se notifica al titular registral por el registrador, y si en el plazo de un año no se extiende anotación preventiva de demanda promovida por el titular, podrá realizarse la inscripción del dominio público, conciliándose así, la eficacia del deslinde con la salvaguardia judicial de los asientos registrales.

El nuevo RC modifica dicho plazo en cinco años y un mes desde la aprobación del deslinde, transcurrido el cual la anotación se convertirá directamente en inscripción definitiva de dominio, debiendo proceder de oficio el registrador a la rectificación o cancelación de las inscripciones contradictorias con el dominio público, conforme a la legislación hipotecaria. En otro caso, se estará al resultado del juicio correspondiente, quedando automáticamente prorrogada la vigencia de la anotación de deslinde hasta la conclusión del mismo, una vez se haya tomado anotación de la demanda interpuesta (art. 31).<sup>102</sup>

La DG entiende que esta tramitación no será necesaria si en procedimiento contradictorio previo seguido contra el titular registral, y en virtud de sentencia firme, ha sido declarada la demanialidad de la finca sobre la que se pretende la rectificación; en este caso, la orden aprobatoria del deslinde acompañada de la sentencia firme sería título directamente inscribible.<sup>103</sup> No hay que olvidar que las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos afectados por el dominio público deslindado prescriben a los cinco años, desde su aprobación.

En el deslinde se hará constar la localización de las servidumbres impuestas a terrenos colindantes, notificándose a los interesados personados en el expediente, a la CA, al Ayuntamiento y al RP. Cuando los particulares traten de inmatricular fincas situadas en la zona de servidumbre de protección, en su descripción se precisará si lindan o no con la zona marítimo-terrestre. En caso afirmativo, no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título certificación del Servicio Periférico de Costas que acredite la no invasión.

<sup>102</sup> RD 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. Vigencia desde 12 de octubre de 2014.

<sup>103</sup> Res. de 10 de noviembre de 2010, de la DGRN en el recurso interpuesto por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

La tramitación prevista en el art. 31 RC podrá obviarse y practicarse la inscripción sin necesidad de dicha certificación, si en la descripción se indica que el límite de la finca es la zona marítimo-terrestre, deslindada de acuerdo con la LC, según plano que lo identifique. Las mismas reglas se aplicarán a las inscripciones de *excesos de cabida*, salvo que se trate de fincas de linderos fijos o de tal naturaleza que excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre. Siempre que el título registral contenga la indicación de que la *finca linda con el mar*, la colindancia se entenderá referida al límite interior de la ribera del mar, incluso en los excesos de cabida (art. 16 LC).<sup>104</sup>

Respecto al certificado de costas acreditativo de la no invasión del dominio público marítimo terrestre, la DG reconoce que su tradicional criterio ha sido el de su no exigencia en segundas y posteriores inscripciones, al entender que existía extralimitación del RC (art. 35) respecto de la Ley, pero en Res. de 6 de octubre de 2008 tuvo que adecuar su doctrina a la del TS, que había declarado la conformidad del RC a la Ley. Es indiferente el hecho de que la escritura se haya otorgado en ejecución de sentencia, pues el registrador debe comprobar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la ley para practicar la inscripción, y no hay ninguna excepción para los documentos de origen judicial. En consecuencia, declara y reitera la exigencia del referido certificado para segundas y posteriores transmisiones de fincas inscritas.<sup>105</sup>

El TS justifica la legalidad del contenido del citado art. 35 RC, en el derecho y deber de la Administración de investigar la situación de los bienes que se presuman pertenecientes al dominio marítimo terrestre (art. 10 LC). Por tanto, la DG entiende que la exigencia de certificación para practicar segundas o sucesivas inscripciones de fincas lindantes con la ribera del mar, y situadas en la zona de servidumbre de protección, tiene por objeto hacer posible el ejercicio de ese derecho-deber de investigación, que no puede quedar excluida por el hecho de que la finca estuviere ya inmatriculada.<sup>106</sup>

Acorde con ello, resulta el art. 31.6 RC, en cuanto a la innecesariedad de dicha certificación, si en la descripción se incluye de forma expresa que el límite de la finca es el dominio público marítimo-terrestre deslindado de acuerdo con la LC, y plano que lo identifique; por tanto, se excluye cuando la labor investigadora ha sido realizada, a través de un expediente de deslinde, y de la descripción y el plano resulta acreditado el límite de la finca con la demarcación resultante de tal deslinde. A partir de ahí, la DG se cuestiona si la certificación aportada en una inscripción anterior, acreditativa de la no invasión, que consta en el RP, genera un efecto análogo al previsto en el citado art. 31.6, y concluye que la interpretación del art. 35 RC no puede ser tal que su aplicación genere trabas al tráfico jurídico inmobiliario carentes de utilidad para la protección del

<sup>104</sup> MERINO ESCARTÍN, José Félix: "Resumen de la Reforma de la Ley de Costas". [www.notariosyregistradores.com](http://www.notariosyregistradores.com)

<sup>105</sup> R. de 18 de agosto de 2010 de la DGRN, en el recurso interpuesto contra la negativa a inscribir una escritura de dación en pago, otorgada en ejecución de sentencia, relativa a un apartamento integrado en una propiedad horizontal, colindante con la ribera del mar.

<sup>106</sup> Ss del TS de 27 de mayo de 1998 y 16 de octubre de 1996.

demanio, exigiendo a la Administración la aportación de datos que ya tiene en su poder, o la justificación en el RP de circunstancias acreditadas con anterioridad.

Además, la DG tiene en cuenta que, según los arts. 12.6 LC y 27.1 RC, en caso de alteración en la configuración del demanio marítimo, la Administración incoará expediente de deslinde o de modificación del existente con intervención de los titulares registrales de las fincas afectadas, y constancia por anotación preventiva, en el folio de cada una. Por tanto, no constando en el RP actuación administrativa revisora de la demarcación del dominio público, ni modificación en la descripción de la finca respecto de la que se tuvo en cuenta por Costas para expedir la certificación que consta en el RP por nota marginal, procede entender que es la misma situación de hecho que determinó el contenido de la certificación ya aportada y, justificada la no invasión, por lo que es innecesario aportar nueva certificación para practicar la inscripción interesada.<sup>107</sup>

Para el nuevo RC, si de la identificación de la finca (tramo deslindado, y el título incorpora plano individualizado del deslinde de la finca totalmente coincidente con su descripción, que permita su localización en la cartografía catastral), resultara su ubicación en las zonas de servidumbre de tránsito o protección, se practicará la inscripción, indicando tal circunstancia, salvo acto o negocio que vulnere las limitaciones a que están afectas estas zonas (art. 35), y establece una serie de normas aplicables a las segundas y posteriores inscripciones sobre fincas que intersecten o colinden con la zona marítimo terrestre (art. 36).

## **9. ACCESO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LOS BIENES DEMANIALES AFECTADOS POR ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA.**

### **9.1. La fe pública registral y el principio de subrogación**

El régimen urbanístico de la propiedad del suelo tiene carácter estatutario, afirmado por la doctrina y la jurisprudencia, y reconocido en el art. 7 LS-08. Ese carácter resulta de su vinculación a concretos destinos en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. De ese carácter estatutario derivan una serie de derechos y deberes previstos en la citada norma (arts. 8 y 9), en su redacción dada por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El contenido del derecho de propiedad se halla delimitado legalmente en cuanto a su extensión y finalidad.<sup>108</sup>

Los efectos que el ordenamiento jurídico otorga al RP, le habilita como instrumento de protección del titular registral, y garante de que la propiedad inscrita

<sup>107</sup> R. de 6 de septiembre de 2012 DGRN, contra la negativa a la inscripción de compraventa de finca lindante con la ribera del mar.

<sup>108</sup> MEILÁN GIL, J.L.: “La nueva regulación del suelo en España”. CEDOUA, Coimbra, núm. 20 (2007).



cumple la función social que su contenido estatutario le atribuye, armonizando así el interés público y el privado.<sup>109</sup> El contenido legal de esa propiedad supone que para la Administración sea indiferente quién figure como titular. Se trata de una titularidad “con una determinación pública del contenido del derecho de propiedad”, de ahí que el nuevo titular se subroga objetivamente en las obligaciones derivadas directamente de la ley, y sólo de las asumidas frente a la Administración por el anterior propietario, si han sido objeto de inscripción registral (art. 19 LS-08).<sup>110</sup>

Esta subrogación legal contemplada en la legislación urbanística, ha suscitado críticas, por considerar que atenta contra el principio de seguridad del tráfico jurídico, predicándose de tales limitaciones urbanísticas su naturaleza de cargas ocultas, y, en consecuencia, la derogación en el ámbito urbanístico, del art. 34 LH y del principio de inoponibilidad de lo no inscrito.

El TS desautoriza estas críticas, vinculando el sistema de publicidad urbanística con la inaplicación al supuesto del art. 34 LH, e invoca el efecto subrogatorio de la ley de suelo para afirmar que el cambio de propietario resulta intrascendente para la Administración, descartando que la buena fe registral que “protege al tercer adquirente de las limitaciones voluntarias” resulte aplicable al supuesto, por tratarse de limitaciones que vienen instituidas por la ley.<sup>111</sup> Así pues, dicha jurisprudencia que puede considerarse consolidada, niega a esos adquirentes, como terceros de buena fe, el amparo del art. 34 LH.

La cuestión se extrema si la sentencia que declara la nulidad del acto, conlleva la demolición de lo ilegalmente construido. El citado precepto “protege el derecho real, que pervive aunque después se anule o resuelva el del transmitente; pero no protege la permanencia de la cosa objeto del derecho cuando ésta ha de desaparecer por imponerlo así el ordenamiento jurídico”. La condición de adquirente de buena fe no legitima la inejecución de la sentencia, “pues la fe pública registral y el acceso de sus derechos dominicales al RP, no subsana el incumplimiento del ordenamiento urbanístico”. La protección jurídica de esos propietarios “se mueve por otros cauces conducentes a dejar sin efecto, si fuera posible, la sentencia a ejecutar, a resolver los contratos por los que

<sup>109</sup> MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando: “El Registro de la Propiedad como instrumento para la realización de la legalidad urbanística”. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 2007. (cfr. Arnáiz Ramos, R. Registro de la Propiedad y Política de Urbanismo y Vivienda).

<sup>110</sup> STS de 8 de noviembre de 1990, cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Comentarios a la Ley del suelo”. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007.

<sup>111</sup> STS de 21-06-1994: Argumenta que puesto que el sistema de publicidad administrativa posibilita el conocimiento por cualquier ciudadano del régimen urbanístico de cada finca, quien ve frustradas sus expectativas por las limitaciones (en cuanto al uso y destino del inmueble) derivadas de aquél régimen que pudo, empleando una diligencia informativa, conocer, quede subrogado en la posición jurídica del anterior propietario, y sólo tenga, en su caso, una acción civil contra el vendedor por haber omitido dicha información en el negocio transmisor celebrado. Concluye, que en el caso, la limitación de uso del inmueble (reserva para plazas de aparcamiento) está prevista en el PGOU, y la licencia, que concreta aquella previsión, no es más que un acto de ejecución, por lo que la subrogación opera en tanto que las imitaciones o los deberes vienen instituidos por Ley o impuestos por los actos de ejecución de sus preceptos.



adquirieron, o a obtener del responsable de la infracción urbanística, o del incumplidor de los deberes propios de dichos contratos, el resarcimiento de los perjuicios irrogados por la ejecución”.<sup>112</sup>

Ningún problema se plantea en caso de p.ej. afecciones establecidas en un convenio que hubieran tenido acceso al RP, gravando entonces *erga omnes* la propiedad de las fincas; así se pronuncia la STSJA de 6/7/01, acerca del derecho de uso público, configurado en convenio urbanístico a modo de servidumbre e inscrito en el RP, sobre las zonas verdes e instalaciones deportivas de una urbanización privada; o si los compromisos derivados del convenio hubiesen recibido la publicidad legal propia de los instrumentos de ordenación o gestión urbanística, o incluso si se hubieran dictado actos administrativos para su cumplimiento, con anterioridad a la transmisión.<sup>113</sup>

En definitiva, aquellos deberes y obligaciones generales del ordenamiento urbanístico deben exigirse con independencia de su difusión registral, como limitaciones y obligaciones legales que son. Sólo deben inscribirse los compromisos particulares, aquellos que proceden p.ej. de un convenio, para poder exigir su eficacia a los terceros adquirentes. En estos casos, sí interesa la difusión de estas condiciones surgidas de un pacto, para conseguir su cumplimiento y que no quede frustrado por sucesivas transmisiones.

## **9.2. Actuaciones inscribibles. Bienes demaniales y actuaciones de transformación urbanística.**

La relación entre actos urbanísticos y RP, ha sido cada vez más intensa y compleja, de tal modo que éste se ha convertido en pieza esencial del sistema jurídico, que regula y garantiza los derechos de la Administración y de los particulares en procesos de transformación del suelo; desde la LS-56, ha sido una aspiración constante la coordinación entre acción urbanística y RP.

Para ARNÁIZ EGUREN, hasta la publicación del Reglamento sobre inscripción en el RP de actos de naturaleza urbanística (RHU), no ha existido una disposición específica que recogiera el conjunto de normas que regulasen de forma unitaria el acceso de dichos actos al RP. Una norma esperada por todos los sectores, pues la no adecuación de la legislación hipotecaria a la urbanística causaba infinidad de problemas para el acceso al RP de actuaciones urbanísticas, especialmente las procedentes de procedimientos de equidistribución.<sup>114</sup>

La relación entre la legislación urbanística y la inmobiliaria registral es obligada, pues ambas ramas jurídicas se refieren a un elemento que les es común, el suelo,

<sup>112</sup> S. del TS de 12 de mayo de 2006, reproducida por la de 29 de abril de 2009.

<sup>113</sup> ARREDONDO GUTIÉRREZ, J.M. “Los convenios urbanísticos y su régimen jurídico”. Comares /Urbanismo. GRANADA. 2003.

<sup>114</sup> ARNÁIZ EGUREN, R. : “Registro de la Propiedad y Urbanismo”, coord. entre M. Pons y el Centro de Estudios Registrales de Cataluña. Colección Estudios Jurídicos. Madrid. 1995.

contemplado desde distintos puntos de vista: su transformación y usos, y como inmueble, en cuanto objeto de derechos inscribibles.

El art. 51 LS-08, redactado según Ley 8/2013, enumera los actos de naturaleza urbanística objeto de publicidad registral, que reitera el art. 1.8 RHU, con leves matices. Entre ellos figuran los proyectos de equidistribución, las cesiones obligatorias, la disciplina urbanística, las condiciones especiales en actos de conformidad, aprobación o autorización administrativas y las licencias, los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico, la anotación preventiva de la interposición de recurso y sentencias firmes anulatorias de actos administrativos urbanísticos. Dicha enumeración se completa con una cláusula residual, a cuyo tenor será inscribible cualquier otro acto administrativo en desarrollo del planeamiento o sus instrumentos de ejecución que modifique el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas o su descripción.

Es claro el interés del legislador en la difusión mediante el RP de cualquier actuación urbanística con trascendencia “real”, y la especial relevancia de esa cláusula para nuevas actuaciones que regule la normativa autonómica, y que no tengan reflejo en la estatal. La LOUA establece a lo largo de su articulado la obligación de inscribir en el RP otros actos: la nota marginal de afección real de fincas incluidas en una unidad de ejecución (UE) a los deberes y obligaciones inherentes al sistema de actuación (art. 133), la obtención de terrenos destinados a dotaciones mediante ocupación directa (art. 141), o convenios urbanísticos que supongan la alteración de la descripción registral, dominio o de cualquier otro derecho real sobre la finca; y el art. 32 RHU, los considera título inscribible si se pactan cesiones de terrenos; si las cesiones no tienen carácter obligatorio por ley ni resultan de dichos convenios, se ajustarán a los requisitos formales exigidos para las donaciones de bienes inmuebles.

El art. 177 LOUA se refiere a concretas actuaciones y acuerdos administrativos cuya publicidad registral interesa: la resolución que declare determinadas construcciones, edificaciones e instalaciones en la situación legal de fuera de ordenación. Esos actos podrán inscribirse en el RP mediante “*certificación administrativa*”, expedida por el órgano urbanístico actuante, en la que se harán constar, en la forma exigida por la legislación hipotecaria, las circunstancias relativas a personas, derechos y fincas a que afecte el acuerdo (art. 52 LS-08).

### ***Bienes demaniales y actuaciones de transformación urbanística.***

El objetivo de las actuaciones de transformación urbanística son las cesiones obligatorias fijadas por el planeamiento, y una distribución justa de las cargas y beneficios que genera el proceso urbanizador. En consecuencia, la operación para la transformación jurídica del suelo, es la reparcelación, que lleva implícita una redistribución de fincas (art 100 LOUA) y, por tanto, es fundamental su acceso al RP conforme a las reglas del RHU estatal (arts. 4 a 21).

La necesidad de la constancia en el RP de la *nota de afección* tiene una doble finalidad: publicitar el inicio del expediente de reparcelación y afectar las fincas al cumplimiento de las obligaciones inherentes a la forma de gestión, mediante nota al margen de cada finca, para conocimiento de los posibles adquirentes (art. 54 LS-08). Para la práctica de la nota marginal, bastará que se haya otorgado la escritura de constitución de la entidad (art. 5 RHU), o establecido el sistema de actuación mediante convenio urbanístico (arts. 131 y 138 LOUA).

Las especialidades de la reparcelación como título inscribible resultan de las funciones que por ley tiene asignadas: inscripción de las parcelas de reemplazo, transmisión a favor de la Administración de los terrenos de cesión obligatoria, y afección real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas propias del sistema de gestión, las establecidas por ley y las derivadas del planeamiento. En relación con el efecto subrogatorio de la LS, el TS ha reconocido que las acciones que puedan corresponder al afectado, en razón de su hipotética propiedad de la finca aportada por el Ayuntamiento y sobre la finca adjudicada, podrán ejercitarse ante la jurisdicción civil, pues, al tratarse de una adjudicación por subrogación real, el ejercicio de la acción reivindicatoria sobre la finca aportada tendría eficacia sobre la finca adjudicada.”<sup>115</sup>

Será título inscribible la certificación administrativa de la aprobación definitiva del proyecto, dando a su protocolización notarial carácter potestativo (art. 6 RHU). En la certificación se harán constar, en la forma exigida por la legislación hipotecaria, las circunstancias relativas a personas, derechos y fincas a que afecte el acuerdo. También será título inscribible, la escritura pública otorgada por todos los titulares de las fincas y derechos incluidos en la UE, junto a la certificación de la aprobación administrativa de las operaciones realizadas.

En nuestra opinión, aún siendo claro el carácter voluntario de la protocolización notarial del título inscribible, todavía existen dudas al respecto. La DG declara la competencia del Estado para establecer los requisitos de la documentación pública e inscripción registral de los actos de naturaleza urbanística (art. 149.1.8ª CE) y, por tanto, prevalece la legislación estatal (art. 6 RHU), que admite su inscripción mediante certificación administrativa, sin que exista otra ley estatal que lo exceptúe, y la posibilidad de otorgar escritura pública es una opción alternativa no excluyente de la certificación administrativa.<sup>116</sup>

Según el art. 54.5 LS-08, el título inscribible de la reparcelación será hábil para modificar entidades hipotecarias, rectificar las descripciones registrales, inmatricular fincas o excesos de cabida, reanudar el tracto sucesivo, y para cancelar derechos reales incompatibles, en la forma determinada por el RHU (arts 8 y ss). Todas estas

<sup>115</sup> S. del TS de 5 de febrero de 2004, Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate.

<sup>116</sup> Resolución de 5 de julio de 2013 de la DGRN, en el recurso interpuesto por la suspensión de la inscripción de un proyecto de reparcelación mediante escrito firmado por el Alcalde y certificación municipal aprobatoria del mismo.

operaciones registrales son sobre las fincas de origen, por tanto, son previas a la inscripción de las fincas de resultado.

Cuando en una UE existan bienes de dominio público cuyo destino urbanístico sea distinto del fin al que están afectos, la Administración titular estará obligada a las operaciones de mutación demanial o desafectación en función de dicho destino; si la Administración actuante fuera distinta, deberá instar de la titular, el procedimiento que legalmente proceda (art. 112 LOUA).

Es frecuente que la Administración sea propietaria de suelos comprendidos en la unidad de gestión, con un derecho proporcional a la superficie que aporta, que computará como un propietario más; se plantea la cuestión sobre si las calles preexistentes confieren al Ayuntamiento derecho al aprovechamiento que corresponda a la superficie de los viales. Según el art. 47.3 RGU<sup>117</sup>, si las superficies de los bienes de dominio y uso público preexistentes fueren igual o inferior a las que resulten de la ejecución del plan, se entenderán sustituidas unas por otras, si fueran superiores a las resultantes, la administración percibirá el exceso, en la proporción que corresponda, en terrenos edificables. Este artículo deja bien claro que los terrenos de dominio y uso público, quedan sustituidos por los nuevos espacios públicos, y sólo cuando éstos resulten con una superficie inferior a los que sustituyen, la Administración tendrá derecho al aprovechamiento correspondiente a esa mayor superficie que se aporta.

La jurisprudencia declara que sólo es aplicable este criterio de sustitución de los bienes demaniales antiguos por los nuevos (art. 47.3 RGU), cuando han sido obtenidos por cesión gratuita; por el contrario, si proceden de adquisición onerosa, por cualquier título, como el de expropiación, el aprovechamiento atribuible a su superficie pertenece a la Administración titular.<sup>118</sup>

No cabe duda que el legislador andaluz, en el art. 112 LOUA, vino a aclarar lo que ya disponía el art. 47 RGU, de acuerdo con la referida interpretación jurisprudencial dada al precepto: las calles no computan a no ser que procedan de adquisición onerosa o que disminuya su superficie total en el nuevo planeamiento; también, que las vías urbanas y caminos rurales comprendidos en una UE, se entenderán de propiedad municipal, salvo prueba en contrario. En opinión de Hosta Privat, los caminos públicos que atraviesan un sector de planeamiento, que nunca han sido expropiados y no han significado un coste de adquisición para la Administración titular, no han de generar ningún aprovechamiento, dado que con la ejecución de la nueva vialidad, ya obtiene una mejora sustancial de las vías públicas que atraviesan ese sector.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> RD 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística, de aplicación supletoria en nuestra C.A., y en lo que sea compatible con la legislación vigente (D. Tª Novena Loua).

<sup>118</sup> Ss del TS de 7 de marzo de 1987, 13 de noviembre de 1993, 20 de julio de 2005 y 5 de diciembre de 2007, entre otras.

<sup>119</sup> Hosta Privat, Lluís. "Manual para la ejecución del planeamiento en la compensación y la cooperación. Scuvic, S.L. 1999.



También de interés es el criterio, a tenor del art. 163.2 RGU, de que en el proyecto de reparcelación se incluyan todos los bienes de la Administración, criterio erróneo para el TS, pues los bienes de dominio público natural (zona marítimo-terrestre) por su naturaleza y características, no pueden servir a los fines propios de la reparcelación y urbanización, sólo las calles, caminos, plazas..., pueden ser afectados por la acción urbanizadora.<sup>120</sup> Precisamente, tratamiento especial merecen los suelos situados en dicha zona, que por esa naturaleza deben permanecer inalterables, no formar parte del reparto de beneficios y cargas del plan, y ser excluidos del proyecto de reparcelación. Su titular, el Estado, no debe formar parte de la Junta de Compensación, aún cuando, impropia, el planeamiento los haya incluido en una UE.

Es conveniente precisar que dicho criterio del TS, se limita a la zona marítimo terrestre de titularidad pública, definida en la LC, sin que sea de aplicación a las zonas de servidumbre que conlleva tal calificación; sí lo son las limitaciones de uso y edificación establecidas para tales suelos, pero nada obsta a su titular incorporarse a la Junta.<sup>121</sup> De ahí que en la descripción de las fincas, se atienda especialmente a las que limitan con bienes de dominio público (vías públicas, caminos, carreteras, cauces públicos...), incluidos en el ámbito de actuación, o sean colindantes, por las afecciones y limitaciones que para ellas se derivan.

La inmatriculación de estos bienes, como hemos visto, en caso de monte o de finca colindante, requiere el previo informe favorable del órgano titular y, en montes catalogados, el del órgano forestal de la CA (art. 22 LM). Si se trata de fincas situadas en la zona de servidumbre de protección, en su descripción se precisará si lindan o no con la zona marítimo-terrestre; en ese caso, no podrá practicarse la inscripción si no se acompaña al título la certificación de Costas acreditativa de la no invasión del dominio público (art. 15 LC).

En cuanto a los caminos públicos se delimitarán con la medición y descripción de las fincas limítrofes; las demás vías de comunicación, cauces públicos y la zona marítimo-terrestre suelen estar deslindados y amojonados, si bien ante la duda lo mejor es solicitar informe o certificación a la Administración titular.

Las dificultades se plantean en vías de comunicación, cursos de agua o líneas de costa que no cuentan con trazado definitivo o deslinde aprobado, pero sí con lo que se ha denominado “trazado o deslinde probable”, a respetar en el procedimiento de aprobación del planeamiento, a efectos de la emisión de informe preceptivo y vinculante de la Administración titular, lo que supone inseguridad jurídica para los titulares de terrenos afectados por limitaciones y servidumbres legales, y en consecuencia para la ejecución del plan, cuyas determinaciones pueden verse afectadas como resultado del deslinde definitivo.

<sup>120</sup> S del TS de 10 de febrero de 2000, RJ 597.

<sup>121</sup> ABEL FABRE, Jordi. “El sistema de compensación urbanística. Una visión a través de la doctrina, la jurisprudencia y la experiencia”. Editorial Bosch, S.A. BARCELONA. 2001.



Una vez más, se evidencia la importancia de inscribir los bienes demaniales, o servidumbres y limitaciones legales sobre las fincas en proceso de urbanización que, sin publicidad registral, “devienen en cargas ocultas que generan inseguridad...”, incertidumbre y falta de confianza en propietarios y adquirentes por subrogación, afectados por la actuación de transformación urbanística.<sup>122</sup>

## **10. DOCTRINA DEL TS Y LA DGRN SOBRE LA PROTECCIÓN REGISTRAL DE LA PROPIEDAD. LIMITACIONES IMPUESTAS POR LA LEGISLACIÓN ESPECIAL A ENCLAVES PRIVADOS Y TERRENOS COLINDANTES CON LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE, Y SU ACCESO AL RP.**

La LC-88 estableció la imposibilidad de propiedad privada sobre el demanio, y a tal efecto, no se admiten más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos de acuerdo con la ley, careciendo de todo valor obstativo frente al dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo, y aunque aparezcan amparadas por asientos del RP (art. 8). No obstante, la existencia de situaciones jurídicas anteriores, sancionadas incluso por sentencia firme, a favor de particulares, no podían ser ignoradas por la LC, por lo que tuvo que arbitrar un sistema indemnizatorio que cumpliera, en principio, con el requisito impuesto por el art. 33.3 CE, y para ello dedica dos disposiciones transitorias a enfrentarse al citado problema.<sup>123</sup>

Si bien no cabe negar a la Administración la facultad de promover y ejecutar el deslinde, según reiterada doctrina jurisprudencial:

Las operaciones técnicas de comprobación y la rectificación de situaciones jurídicas, sólo es posible legalmente ante supuestos plenamente acreditados, y cuando aprueba el deslinde aquélla no puede desentenderse de las situaciones jurídicas consolidadas a favor de los particulares colindantes, por venir éstas protegidas por preceptos civiles e hipotecarios, ya que aparte de situaciones surgidas al amparo del art. 34 LH, existen otras en base a la simple inmatriculación (arts. 206 y cc de la ley citada), que no pueden ser ignoradas por ser titulares de un derecho de propiedad sobre fincas inscritas en el RP (adquisiciones a título oneroso), el juego de los principios de fe pública y legitimación registral, impide a la Administración hacer una declaración o actuar de forma que contradiga la presunción legal del art. 38 LH, mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en dicha ley; por eso ha podido afirmarse que las personas a cuyo favor aparezcan los asientos del RP, tienen derecho a que se soporte

<sup>122</sup> CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime. “La inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad. Régimen Civil, Administrativo y Fiscal”. DIJUSA Editorial, S.L. 2001.

<sup>123</sup> Vid., BLASCO DÍAZ, J.L.: “Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral”. TIRANT LO BLANCH. DERECHO, 1999.

la situación jurídica con arreglo a los términos de la inscripción, mientras los tribunales no decidan lo contrario.<sup>124</sup>

Ante el planteamiento de la legalización de viviendas incluidas en la zona marítimo-terrestre con deslinde ya aprobado, y ratificado con posterioridad a la LC-88, para el TS el considerar su no procedencia mediante concesión de la vivienda, por estar inscrita en el RP, y constituir un enclave privado preexistente al deslinde, vulnera los arts. 8, 9.1 y 13.1 LC-88, toda vez que frente al dominio marítimo-terrestre no pueden existir terrenos de propiedad privada distinta de la demanial, ni pueden prevalecer frente a dicha naturaleza las inscripciones registrales. Así lo ha señalado en S. de 21 de junio de 2006:

“Las inscripciones en el RP no alteran las características geomorfológicas de los terrenos, determinantes de su inclusión en el dominio marítimo-terrestre, y de ahí las medidas contempladas por la propia LC para estos casos (arts. 12.4, 13 y 15), estableciendo en su art. 13.1 que las inscripciones en el RP no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”. Y añade que la inclusión en el dominio marítimo-terrestre de bienes inscritos, no supone una vulneración del art. 33 CE, pues para compensar a quienes con el deslinde, practicado según los criterios de la LC, se hubiesen visto privados de derechos que venían ostentando, fueron promulgadas sus disposiciones transitorias, cuyas previsiones confieren una adecuada compensación en forma de concesión, como lo consideró el TC (S. 149/1991, de 4 de julio).<sup>125</sup>

En relación a las características físicas de los terrenos, son reiterados los pronunciamientos del TS en el sentido de que, aunque no se haya alterado la configuración del tramo, es suficiente la alteración jurídica para que el deslinde sea procedente (en el caso, sí había variado el concepto de playa ampliado en la LC-88), es decir, que el legislador haya considerado ahora dominio público lo que según la legislación anterior no lo era; basta una lectura del nº 4 D. Tª Primera LC-88, para concluir que la ley ha querido que los nuevos criterios de caracterización del dominio marítimo-terrestre se impongan, incluso en tramos deslindados conforme a la normativa anterior, por lo que el hecho de que unos terrenos no tuvieran la consideración de playa, no implica que no puedan tenerlo de acuerdo con la normativa de costas vigente en la actualidad.<sup>126</sup>

Sobre la clasificación del suelo, en un supuesto referido a terrenos con la consideración de playa según la LC, el TS manifestó que las características urbanísticas no pueden prevalecer frente a las disposiciones constitucionales y legales, ni hacer perder al dominio público tal carácter, pues obviamente el que la Administración

<sup>124</sup> Ss del TS de 19 de diciembre de 2001, 8 de octubre de 1999, 5 de noviembre de 1990 y 29 de noviembre de 1982, entre otras.

<sup>125</sup> SSTS del 15 de febrero de 2012, 27 de enero, 6 de abril y 11 de mayo de 2004, y 27 de octubre y 30 de diciembre de 2003.

<sup>126</sup> STS de 30 de septiembre de 2011, de 23 de marzo de 2005 y las de 12 y 17 de febrero y 9 de marzo de 2004, por ella citadas.

urbanística efectúe una determinada clasificación, no es causa suficiente para la inaplicación del régimen de protección costera de la LC, ni sirve para detraer las competencias que el art. 132 CE asigna al Estado, que ha de determinar y salvaguardar posteriormente.<sup>127</sup>

Como ha admitido la jurisprudencia mayoritaria, las facultades dominicales sobre la zona marítimo-terrestre, en virtud del reconocimiento de la existencia de enclaves de propiedad privada anteriores a la ley vigente, deben entenderse limitadas por la necesidad de proteger el dominio público natural que se infiere del art. 132 CE. Esta doctrina es incorporada por el TC para formular sus conclusiones en S 149/1991, que parte de que los derechos adquiridos sobre bienes situados en la zona marítimo-terrestre se refieren a bienes que, como enclavados en el dominio público, han de quedar sujetos a limitaciones, concluyendo que cabe por ley la privación de estos derechos mediante una compensación suficiente, que puede venir determinada por la conversión del título de ocupación en una concesión (como ocurre en la LC-88).<sup>128</sup>

El deslinde de la zona marítimo-terrestre afecta a las titularidades amparadas por el RP, alcanza a los terceros del art. 34 LH, y se plasma en la conversión del derecho de propiedad afectado por el efecto declarativo del deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración determinada (D.T 1ª LC). Este sistema de protección no desconoce que el deslinde puede afectar a titulares inscritos, y no impide que éstos puedan ejercitar las acciones que estimen en defensa de sus derechos (como lo reconoce la STC 149/91), tanto en la vía contencioso-administrativa, como en la vía civil (arts. 13 y 14 LC).<sup>129</sup>

Por su parte, la DG se ha pronunciado en repetidas ocasiones, en relación a la eficacia y alcance de la declaración de demanialidad derivada del deslinde administrativo de costas. Recientemente, ha tenido ocasión de hacerlo ante la solicitud de inmatriculación de un terreno y edificación situadas en el dominio público portuario estatal mediante certificación administrativa. Se presenta como título certificado expedido por la Autoridad Portuaria, conforme al art. 206 LH, y como documentación complementaria, instancia u oficio por la que se solicita la inmatriculación, pues la resolución aprobatoria del deslinde y la certificación prevista en el art. 303 RH, son títulos suficientes para practicarla; y además, la rectificación de las inscripciones registrales contradictorias, y anotación preventiva de dominio público prevista en el art. 29.2 RC, ahora, art. 31.2 a) del nuevo RC, vigente desde el 12 del presente mes.

En definitiva, mediante tales previsiones se pretende conciliar la eficacia del deslinde con la salvaguardia judicial de los asientos del RP (arts. 1 y 41 LH), supeditando la eficacia rectificatoria registral de dicho deslinde, en cuanto acto administrativo, a la no impugnación judicial del mismo por el titular registral – en rigor,

<sup>127</sup> Así lo ha expresado el TS, Sala 3ª, en sus Ss de 30 de septiembre de 2011 (casación 1189/2008), 3 de febrero de 2010, 23 de abril de 2003, 13 y 15 de marzo y 19 de abril de 2002, y 19 de noviembre de 2001.

<sup>128</sup> Sentencia del TS de 23 de noviembre de 1999 (casación 1763/1994).

<sup>129</sup> Sentencias del TS de 21 de mayo y de 2 de diciembre de 2008.

a su no reflejo registral en el plazo de un año (ahora, cinco años y un día según art. 31.2 c) del nuevo RC) – o, en caso de impugnación, se estará al resultado del juicio correspondiente, y la DG concluye:

La particularidad de este expediente, es que la autoridad a cuyo nombre se ha adscrito el inmueble, no ha utilizado el medio del art. 13 LC (redactado según LC-13), y a pesar de disponer del título específico legalmente establecido (orden ministerial de deslinde), ha acudido al previsto en el art. 206 LH (vid. al respecto el art. 53.2 LPAP). Téngase en cuenta que no sólo se solicita la inmatriculación del dominio portuario a favor del Estado, sino que, al estar adscrito a la Autoridad Portuaria, comprende el reflejo en la inscripción de dicha circunstancia, resultando lógica su actuación. Además, existiendo inscripción contradictoria, la solicitante no ha hecho uso del medio previsto en el art 306 RH, en desarrollo del art. 206, sino que solicita utilizar el medio rectificatorio del art. 29 RC, ahora, art. 31 del nuevo RC, pese a que el título inmatriculador no es el previsto en la LC ni en el propio art. citado que lo desarrolla.<sup>130</sup>

Un tema de interés es establecer si la realidad que ha de regir en materia de deslinde debe ser la actual o, por el contrario, si ha de incluirse dentro del dominio marítimo aquellas zonas que en su momento tuvieron esa calificación, aunque hoy la hayan perdido, y estén además, en la mayoría de los casos, urbanísticamente consolidadas, siendo éste último criterio el que parece haber adoptado la LC, acorde por lo demás con el espíritu excesivamente expansivo y protector del dominio público marítimo-terrestre que la preside.<sup>131</sup>

En ese sentido, una de las disposiciones que más llama la atención de la LC-13, es el “derecho de reintegro del dominio” para los que, a la entrada en vigor de la LC-88, eran propietarios con título inscrito en el RP de terrenos que se incluyeron en el dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquélla, y por aplicación de la LC-13 dejen de formar parte de éste, una vez revisados los correspondientes deslindes (DA 5<sup>a</sup>); ese derecho de reintegro, en opinión de la doctrina, es contrario al art. 4.5 LC, y no se aclara si conlleva una transmisión de carácter gratuito u oneroso, y si los terrenos pasan directamente del dominio público al privado sin que previamente deban ser desafectados.<sup>132</sup>

La ley no aclara si los titulares del derecho de reintegro tendrán que abonar el importe de los terrenos adquiridos. Parece que no, porque la propia denominación implica la restitución de un bien del que se habría privado al “reintegrado”. No obstante,

<sup>130</sup> Res. de 9 de abril de 2014, en recurso interpuesto contra la nota de calificación por la que se suspende la inmatriculación de finca demanial, y las que en ella se citan: Res. de 5 de noviembre de 1998, de 19 de febrero, 26 de marzo, 19 de junio y 1 de septiembre de 2003, de 10 de noviembre de 2010, de 16 de marzo y 8 de agosto de 2011 y de 23 de enero de 2014.

<sup>131</sup> RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro: “Comentarios a la Ley de Costas”. DIJUSA Editorial, S.L. 2003.

<sup>132</sup> HORGUÉ BAENA, Concepción: “La nueva regulación de las costas. Conclusiones.” 2013. [www.aepda.es](http://www.aepda.es).



debería haberlo dicho, para excluir la aplicación de la LPAP y con ella, el carácter oneroso de la transmisión.<sup>133</sup>

La DG defiende la necesidad de acreditar la modificación del deslinde que excluya la finca del dominio público marítimo-terrestre (DA 2ª LC-13), como consecuencia de la aprobación de esta Ley, norma, por lo demás, concordante con el art. 15.4 LC, con la novedad de que la revisión del deslinde habrá de ejecutarse en forma tal que permita el cumplimiento de la DT 4ª LC-13, según la cual para la obligación de inscribir sus bienes públicos, la Administración estatal tendrá un plazo de dos años contados a partir de la entrada en vigor de la ley, cuyo cumplimiento efectivo ha de redundar, sin duda, en una mejora de la seguridad del tráfico inmobiliario, al facilitar el conocimiento de las limitaciones legales que impone el régimen jurídico de dichos bienes, además de extender la garantía que representa la protección registral en beneficio de la integridad e indemnidad del patrimonio público demanial, en este caso costero.<sup>134</sup>

## **11. CONCLUSIONES.**

Para la puesta en práctica de la normativa que regula el acceso de los bienes de dominio público al RP, la general y la especial, y cuál sea la aplicable a un bien demanial concreto, según la doctrina de la DGRN y jurisprudencial citadas, se estará al régimen establecido en las leyes y disposiciones especiales; en su defecto, en la normativa de carácter general, la básica estatal y la autonómica de desarrollo que la complementa, que integran un conjunto normativo que tendrá el mismo carácter, general o especial, que presente la propia norma estatal básica desarrollada, y siempre conforme a la legislación hipotecaria.

La relación entre RP- prerrogativas de la Administración, cuya titularidad de los bienes de dominio público es causa del régimen especial de protección al que están sometidos dichos bienes, y difíciles de justificar cuando operan más allá de las características físicas del dominio natural, teniendo en cuenta que el RP proporciona protección a intereses de los particulares en función del interés general a que responde la seguridad jurídica.

Relacionada con la función del RP, la Administración realiza una función certificante, con efectos jurídicos relevantes, que merece un estudio ordenado.

Será la jurisdicción civil la que aclare si es de aplicación, y cuál ha de ser la protección del tercero hipotecario en base al principio de fe pública registral, aunque sea un bien demanial, al tener reservada la competencia para conocer de los derechos de propiedad y la rectificación registral, en su caso.

<sup>133</sup> MENÉNDEZ REXACH, Ángel: "La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo terrestre." IX Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. 2013.

<sup>134</sup> Resoluciones de 11 de junio de 2013 y de 23 de enero de 2014, de la DGRN.



La legislación de costas contiene normas mediante las que se pretende conciliar la eficacia y alcance de la declaración de demanialidad derivada del deslinde, con la salvaguardia judicial de los asientos del RP, supeditando la rectificación registral, a la no impugnación judicial del deslinde por el titular registral, o, en caso de impugnación, al resultado del juicio correspondiente.

De este sistema de protección resulta privilegiada la Administración respecto al particular, dado que le obliga a acudir a la vía judicial para la defensa de sus derechos, con lo que ello conlleva, más en estos años de crisis económica, a la que se suma el establecimiento de tasas judiciales, circunstancias sin duda determinantes de que, en muchas ocasiones, los afectados no reclamen.

En opinión de García de Enterría, en favor de una interpretación más restrictiva de las prerrogativas de la Administración en la materia, una vía judicial cautelar podría constituir una solución equilibrada para resolver los conflictos sobre posesión derivados de la inscripción en el RP a favor de un particular, y el ejercicio de las prerrogativas de deslinde por la Administración.

## 12. BIBLIOGRAFÍA.

ABEL FABRE, Jordi: *El Sistema de Compensación Urbanística. Una visión a través de la doctrina, la jurisprudencia y la experiencia*. Editorial Bosch, S.A. BARCELONA. 2001.

ALENZA GARCÍA, José F.: “Vías pecuarias: un milagroso patrimonio en espera de una gestión sostenible”. [Revista ambiente](#), nº 104/2013.

ARNAIZ EGUREN, R.: *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, coord. Entre M. Pons y el Centro de Estudios Registrales de Cataluña. Colección Estudios Jurídicos. Madrid. 1995.

ARNAIZ RAMOS, Rafael: “Urbanismo y Registro de la Propiedad”. *Curso de Especialización en Planificación y Gestión Urbanística*. CEMCI. Granada. 2008.

ARREDONDO GUTIÉRREZ, J.M.: *Los convenios urbanísticos y su régimen jurídico*. Comares /Urbanismo. Granada. 2003.

BERNARDO DE QUIRÓS, M.: *Derechos Reales. Derecho Hipotecario*. Tomo II, Centro de Estudios Registrales. Madrid, 2001.

BLASCO DÍAZ, J.L.: *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*. Tirant Lo Blanch. Derecho, 1999.

CASAS ROJO, Juan Carlos. Registrador de la Propiedad de Vigitudino (Salamanca).  
[www.notariosyregistradores.com](http://www.notariosyregistradores.com)

CAÑADAS BARÓN, Carmen M<sup>a</sup>. *El Patrimonio Local como objeto de Tráfico Jurídico*. Estudios de Divulgación nº 141. CEMCI, 2011.

COBO OLVERA, Tomas: *Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales, (referencia a la normativa estatal y autonómica)*. El Consultor. Editorial La Ley, 2006.

CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime. *La inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad. Régimen Civil, Administrativo y Fiscal*. DIJUSA Editorial, S.L. 2001.

CORRAL GARCÍA, E. y LÓPEZ PELLICER, J.A.: *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Editorial La Ley, 2006.

*Cuadernos del Seminario Carlos Hernández Crespo*. [www.registradoresdemadrid.org](http://www.registradoresdemadrid.org)

DELGADO RAMOS, Joaquín. *Efectos jurídicos de los datos catastrales: Examen del artículo 3 de la Ley del Catastro y su reforma por la ley 2/2011*. 2006.

DELGADO RAMOS, J. *Protección Registral del medio Ambiente*. 2004.

DE PABLO, P.: “Artículo 39 de la Ley Hipotecaria”, en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*. (Dir. M. Albadalejo y S. Díaz Alabart). Edersa, Tomo VII, 1999.

*Dossier Práctico Expropiación Forzosa*. Ediciones Francis Lefebvre, S.A. 2003.

GARCÍA GARCÍA, J.M.: *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario. Calificación, tracto, especialidad y otros principios*. Civitas Ediciones, 2003.

GARCÍA GARCÍA, J.M.: *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario. Urbanismo y Registro*. Editorial Civitas. MADRID. 1999.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del suelo*. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007.

GONZÁLEZ RÍOS, I. “Principios rectores y notas características de los bienes demaniales”. *Curso de Derecho Público Local: El Patrimonio de las Entidades Locales*. CEMCI. 2012.

HORGUÉ BAENA, Concepción. “Dominio Público y Registro de la Propiedad”. *Curso de Especialización en Derecho Público Local*. CEMCI. Granada. 2012.

- HORGUÉ B., C. *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*. Iustel, Madrid. 2008.
- HORGUÉ B., C. *La nueva regulación de las costas. Conclusiones*. 2013. [www.aepda.es](http://www.aepda.es)
- HOSTA PRIVAT, Lluís: *Manual para la ejecución del planeamiento en la compensación y la cooperación*. SCUVIC, S.L. ST. Cugat del Vallés. 1999.
- MELIÁN GIL, J.L. “La nueva regulación del suelo en España”. *CEDOUA, Cimbra*, núm. 20. 2007.
- MELIÁN GIL, J.L. “Administración Pública y Función Registral”. *REV-AD*, Nº 14, 2010 (ruc.udc.es.)
- Memento Práctico de Urbanismo*. Ediciones Francis Lefebvre, S.A. MADRID. 2008.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”. *Congreso AEPDA*. 2013.
- MÉNDEZ GONZÁLEZ, F.: “El Registro de la Propiedad como instrumento para la realización de la legalidad urbanística”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 2007.
- MERINO ESCARTÍN, José Félix. “Resumen de la Reforma de la Ley de Costas”. [www.notariosyregistradores.com](http://www.notariosyregistradores.com)
- MIQUEL SILVESTRE, José A.: *El registro de los bienes públicos*. 2009. Cincodias.com
- PAREJO GAMIR, R.: “Aspectos registrales de la nueva Ley de Costas”, en *Libro Homenaje al profesor Villar Palasí*, Madrid, 1989.
- PARRA LUCÁN, M.A.: “Deslinde de vías pecuarias: El análisis y los pronunciamientos de las cuestiones de propiedad privada son competencia de la jurisdicción civil”. *Observatorio de Políticas Ambientales*. Aranzadi. 2012.
- PEÑARANDA RAMOS, J.L.: *Los bienes de dominio público*. Universidad Carlos III de Madrid. Revisado 2013.
- PORTO REY, E. y FRANCO CASTELLANOS, C.: *Urbanismo y vías pecuarias*, Montecorvo. Madrid, 2000.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro. *Comentarios a la Ley de Costas*. DIJUSA. Editorial, S.L. 2003.

SARTORIUS ALVARGONZÁLEZ, C.: “La protección jurídica de los caminos públicos”. 2009. [fuentehumorera.files.wordpress.com](http://fuentehumorera.files.wordpress.com)

SERRANO FERRER, M<sup>a</sup> Esperanza. “Los Caminos Públicos Municipales”. 2007. [administracionpublica.com](http://administracionpublica.com)

TRUJILLO CARMONA, Manuel. “La situación de vías pecuarias y caminos públicos en España”. Plataforma *A Desalambrar*, en defensa de Vías Pecuarias, Caminos Públicos y Cauces.

VALERO FERNÁNDEZ-REYES, Ángel. *Patrimonio de las Administraciones Públicas*. 2005.

VILLALVILLA ASENJO, Hilario. “La defensa de los caminos públicos. Herramientas de las Administraciones Públicas para su protección”. *Revista El Ecologista* nº 57. 2008.

VILLAR PALASÍ, J.L. “El dominio público natural”. *RAP*, núm. 139, 1996.





## **LAS EDIFICACIONES EN SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN Y ASIMILADAS A DICHO RÉGIMEN JURÍDICO**

Enrique LADERA RODRÍGUEZ

*Técnico de Administración General del Excmo. Ayuntamiento de Vélez Málaga  
Jefe de Sección de los Servicios Administrativos de la Tenencia de  
Alcaldía de Torre del Mar*

*Trabajo de evaluación presentado para la obtención del título de Experto de  
Urbanismo del CEMCI 2014-2015.*

### **SUMARIO:**

1. Introducción
2. Antecedentes normativos del régimen de fuera de ordenación
3. La nueva regulación de las edificaciones asimiladas al régimen de fuera de ordenación.  
Especial referencia al suelo no urbanizable
4. La licencia de ocupación o utilización. Contratación de suministros...
5. Incidencia registral
6. Conclusiones. La necesaria reforma de la normativa
7. Bibliografía

### **1. INTRODUCCIÓN**

Tradicionalmente se han venido definiendo como edificios fuera de ordenación aquellas edificaciones legales que, construidas al amparo de una ordenación urbanística anterior, contravienen lo dispuesto en el nuevo planeamiento y, por tanto, están llamadas a desaparecer una vez agoten su vida útil. Es decir, la libertad del planificador a la hora de establecer los parámetros urbanísticos del territorio, puede chocar en mayor o menor grado, con la existencia de edificaciones o instalaciones que entorpecen las previsiones del nuevo plan. En estos casos, por aplicación de un mínimo criterio de proporcionalidad, la normativa ha venido admitiendo el mantenimiento de estas edificaciones en tanto se desarrollen dichas previsiones, siempre que no se realizasen obras de mejora y ampliación que dificultasen la prevista extinción de las mismas.

Si este era el planteamiento inicial, como veremos a lo largo de este trabajo el régimen jurídico de este tipo de edificaciones se ha ido ampliando, admitiéndose, en primer lugar, determinadas obras de ampliación o mejora cuando la incompatibilidad con el nuevo planeamiento no fuese absoluta, e introduciéndose, en segundo lugar, la situación de “asimilados” al régimen de fuera de ordenación para aquellos casos de edificaciones ilegales sobre las que ya no es posible actuar por haber transcurrido los plazos legales para restituir la legalidad urbanística.

A lo largo del presente trabajo pretendemos analizar el régimen jurídico de los inmuebles en situación legal de fuera de ordenación y asimilados a dicho régimen, con especial referencia a los situados en suelo no urbanizable. Y ello porque la problemática surgida en las últimas décadas en el suelo no urbanizable en Andalucía, con la proliferación incontrolada de edificaciones en este clase de suelo, provocada por la especulación urbanística, la fuerte demanda de este tipo de productos inmobiliarios y la dejación de funciones de las Administraciones públicas responsables de la protección de la legalidad urbanística, ha sido abordada, desde el punto de vista jurídico, con medidas de asimilación de estas edificaciones al régimen de fuera de ordenación, como veremos a continuación.

## **2. ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN**

Antes de entrar en el análisis del régimen jurídico de este tipo de edificaciones, consideramos necesario repasar la evolución normativa de esta interesante figura.

### **2.1. La regulación inicial**

La primera regulación normativa española<sup>1</sup> del régimen jurídico de los edificios e instalaciones calificados como fuera de ordenación, esto es, los erigidos con anterioridad a la aprobación del planeamiento urbanístico que resulten disconformes con el mismo, nos viene dada por la Ley del Suelo de 1956, cuyo artículo 48, establecía un régimen muy restrictivo.

En efecto, dicho artículo establecía que no podrían realizarse en dichas edificaciones e instalaciones obras de consolidación, aumento de volumen,

---

<sup>1</sup> Si bien algún autor, como LOPEZ PEREZ, FERNANDO, en “Una visión crítica del régimen de fuera de ordenación”, publicada en Revista Aragonesa de Administración Pública” nº 36, de junio de 2010, destaca que el origen histórico de este régimen jurídico lo sitúa CUERNO LLATA en las Reales Órdenes de 8 de febrero de 1863 y 10 de junio de 1865, normas que insertaban este régimen dentro del concepto de policía administrativa.

modernización o incremento del valor de expropiación, pero si las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble.

Es decir, se trata de una norma que pretende regular una situación transitoria, y cuyo objetivo inicial era tolerar el uso de la edificación o instalación, en tanto no desapareciese físicamente la misma o se desarrollasen las previsiones del planeamiento; esto es, en definitiva, el legislador pretendía conjugar el legítimo ejercicio del derecho de propiedad con la sobrevenida decisión de los poderes públicos de definir a través del planeamiento urbanístico, parámetros incompatibles con elementos de dicha propiedad.

## **2.2. Los Textos Refundidos de la Ley del Suelo de 1976 y de 1992.**

La regulación legal del régimen jurídico de fuera de ordenación, no sufrió grandes cambios ni en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, cuyos arts. 60 y 61 prácticamente reproducían lo dispuesto por la Ley del Suelo de 1956, ni en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, cuyo art. 137 se pronunciaba en similares términos, pero con un importante matiz.

En efecto, el apartado 2 de dicho art. 137 contemplaba que “salvo que en el propio planeamiento se dispusiera otro régimen no podrán realizarse en ellos obras de consolidación...”; esto es, la Ley admite que el planeamiento urbanístico pueda establecer otro régimen distinto, en lo que la doctrina denominó la “deslegalización del régimen de fuera de ordenación”<sup>2</sup>.

Así, el Texto Refundido de 1992 primaba lo dispuesto en el instrumento de planteamiento general respecto a las nuevas obras permitidas y, de forma secundaria, salvo una regulación detallada en el mismo, solamente se permitirían obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento del valor expropiatorio. Se mantienen igualmente en este texto legal aquellos casos excepcionales en los que se permiten nuevas obras parciales y circunstanciales de consolidación, cuando no estuviere prevista su expropiación o demolición en el plazo de quince años.

## **2.3. La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)**

Tras los avatares legislativos sufridos en la materia urbanística a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo de 1997, -por la que se declaraba inconstitucional gran parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992-, la Ley 7/2002, de 20 de enero, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante

---

<sup>2</sup> El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 venía así a recoger una incipiente línea jurisprudencial, representada por sentencias del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1975 y de 18 de septiembre de 1990, que admitían que los planes establecieran regímenes complementarios, siempre que no fuesen más restrictivos que la propia Ley.

LOUA), aborda la problemática de las edificaciones e instalaciones en situación legal de fuera de ordenación en la Disposición Adicional Primera, al establecer:

*“La situación legal de fuera de ordenación.*

*1.- Las construcciones o edificaciones e instalaciones, así como los usos y actividades existentes al tiempo de la aprobación de los instrumentos de planeamiento que resultaren disconformes con los mismos, se quedarán en la situación legal de fuera de ordenación.*

*2.- El instrumento de planeamiento definirá, teniendo en cuenta la modulación expresada en el artículo 34.b)<sup>3</sup> y sin perjuicio de las recomendaciones que se establezcan por las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística<sup>4</sup>, el contenido de la situación legal a que se refiere el apartado anterior y, en particular, los actos constructivos y los usos de que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones o edificaciones e instalaciones. La anterior definición se particularizará para las actuaciones de urbanización y subsiguiente edificación en las unidades resultantes ejecutadas de forma clandestina o ilegal en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, al margen de la legislación urbanística en vigor con anterioridad a esta Ley o en contradicción con ella, respecto de las que no sea ya legalmente posible, al tiempo de la entrada en vigor de esta Ley, medida alguna de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden infringido, y que el referido instrumento de planeamiento determine como incompatibles con el modelo urbanístico que se adopte.*

*3.- En defecto de las directrices y determinaciones previstas en el apartado anterior se aplicarán a las instalaciones, construcciones y edificaciones en situación legal de fuera de ordenación las siguientes reglas:*

*1ª) Con carácter general sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido. Salvo las autorizadas con carácter excepcional*

<sup>3</sup> Modulación que distingue entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación (en las que será de aplicación el régimen propio de la situación e fuera de ordenación) y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquella (en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen); indicando además el art. 34.b) que las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público o impidan la efectividad de su destino serán consideradas siempre incompatibles con la nueva ordenación y deben ser identificadas en el instrumento de planeamiento.

<sup>4</sup> Normas Directoras como las aprobadas el 1 de marzo de 2013 para la Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma Andaluza.

*conforme a la regla siguiente, cualesquiera otras obras serán ilegales y nunca podrán dar lugar a incremento del valor de las expropiaciones.*

*2ª) Excepcionalmente podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación, cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretenda realizarlas. Tampoco estas obras podrán dar lugar a incremento del valor de expropiación.”*

Así pues la LOUA:

- ✓ Parte del concepto inicial del régimen jurídico de fuera de ordenación, por disconformidad sobrevenida con el nuevo planeamiento.

Es lo que algunos autores<sup>5</sup> denominan el “modelo de derecho transitorio”, en el que, ante la aprobación de un nuevo planeamiento, se hace prevalecer el interés público frente al derecho de los propietarios a las edificaciones, construcciones e instalaciones legales existentes.

- ✓ Mantiene el régimen de “deslegalización” de este régimen jurídico, al remitir la definición del contenido del mismo a los instrumentos de planeamiento, tal como ya hacía el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992,
- ✓ Contempla la ampliación de la situación legal de fuera de ordenación, de forma que tendrán este régimen no ya solamente para las edificaciones o instalaciones erigidas legalmente con anterioridad al nuevo planeamiento que resulten disconformes con el mismo, sino aquellas erigidas de forma ilegal o clandestina en suelo no urbanizable contra las que ya no sea legalmente posible actuar por haber transcurrido los plazos legalmente establecidos para ello.

Esto supone una novedad normativa que pretende dar respuesta a aquellas edificaciones e instalaciones que, no siendo legalizables, tampoco pueden ser demolidas por la prescripción de la acción administrativa conducente a la restitución del ordenamiento urbanístico

---

<sup>5</sup> Así lo expresa Álvaro CORTÉS MORENO, en su artículo “El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación. La declaración en situación de asimilación a la de fuera de ordenación en el derecho urbanístico andaluz”, publicada en LA LEY PRÁCTICA URBANÍSTICA num. 109, de noviembre de 2011, citando a CUERNO LLATA, José Ramón, en otro artículo, publicado en la misma revista, num. 54, de noviembre de 2006, titulado “Algunos aspectos del régimen de fuera de ordenación en la Ley de Ordenación Territorial y régimen urbanístico de Cantabria”.



vulnerado. La solución del legislador es aplicarles el régimen de fuera de ordenación, es decir, “asimilar” su régimen jurídico a la situación legal de fuera de ordenación. La LOUA abre, por tanto, la puerta a lo que más tarde se ha denominado la situación de “asimilado a fuera de ordenación”.

Algunos autores entienden que es injusto aplicar el mismo régimen (el de fuera de ordenación) a una construcción que en su día fue conforme a la ordenación urbanística, que a aquellas otras construidas al margen de la legalidad urbanística y que devienen en inatacables como consecuencia de la inactividad de la Administración, por el simple transcurso del tiempo. Para ellos<sup>6</sup>, a estas últimas construcciones habría que aplicarles el régimen de fuera de ordenación total, por resultar un régimen más severo, en tanto que solo resultan autorizables las obras de mera conservación y mantenimiento, no permitiéndose las de mejora o consolidación.

- ✓ Establece unas reglas supletorias, ante la falta de regulación expresa por parte de los instrumentos de planeamiento, con un régimen restrictivo, en el que solamente se permiten obras de reparación y conservación para conservar la habitabilidad o el uso conforme al destino, salvo que en los próximos cinco años no esté contemplada la expropiación o demolición, en cuyo caso se podrán realizar también obras parciales y circunstanciales de consolidación; en ambos casos sin aumento del valor expropiatorio.

### **3. LA NUEVA REGULACIÓN DE LAS EDIFICACIONES ASIMILADAS AL RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA AL SUELO NO URBANIZABLE**

#### **3.1. El Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía de 16 de marzo de 2010.**

En desarrollo de la puerta abierta por el la Disposición Adicional Primera de la LOUA, y siete años después de publicarse misma, la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, aprobó el Reglamento de Disciplina

---

<sup>6</sup> Así lo pone de manifiesto María Aranzazu GARCÍA GARRO, en su artículo “Alcance de la situación de fuera de ordenación”, publicado en la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación num 27, citando a autores como LOPEZ PEREZ, Fernando, y CABALLEIRA RIVERA, María Teresa.

Urbanística de esta Comunidad Autónoma, mediante el Decreto 60/2010, de 16 de marzo; incorporando en el mismo, en su art. 53, la “declaración en situación de asimilación a la de fuera de ordenación”<sup>7</sup>

En la redacción inicial de este artículo<sup>8</sup>, se daba un paso más hacia la extensión del régimen jurídico de fuera de ordenación, al contemplarse la aplicación de esta situación legal no solamente a las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones ilegales respecto de las que ya no puedan adoptarse medidas de protección de la legalidad urbanística por haber transcurrido los plazos previstos en la LOUA, sino también a aquellas otras en las que exista “imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada”

Como vemos, partiendo de un concepto inicial de edificaciones e instalaciones legales que, fruto de la libertad del redactor del planeamiento, han devenido en incompatibles con las nuevas determinaciones del mismo y, por tanto, tendentes a desaparecer en el tiempo; hemos pasado a extender esta situación legal para aquellas otras edificaciones e instalaciones que nacidas desde la más absoluta ilegalidad, ante la pasividad e impotencia de las Administraciones competentes para evitar su ejecución material y su consolidación, perduran en el tiempo.

Sin entrar a calificar esta evolución de la figura del fuera de ordenación, se constata que la misma ha servido al poder legislativo primero y al ejecutivo después, para dar respuesta a las patologías urbanísticas generadas, no ya solamente por la pervivencia de situaciones contrarias al ordenamiento jurídico fruto de infracciones urbanísticas, sino incluso ante la imposibilidad legal o material de ejecutar las propias resoluciones administrativas y judiciales en materia de disciplina urbanística.

En este marco, cabe señalar que el Reglamento, como no podía ser de otra forma por el principio de jerarquía normativa, vuelve a remitir, en el apartado 3 del art. 53, a los instrumentos de planeamiento general la regulación concreta del desarrollo, ordenación y destino de las obras, instalaciones, construcciones o edificaciones afectadas por la declaración de asimilado a la situación de fuera de ordenación. Es decir, es el planeamiento de cada municipio el que establecerá las reglas, y, solamente en su

---

<sup>7</sup> Denominación más tarde modificada por la “Declaración en situación de asimilado al fuera de ordenación”

<sup>8</sup> Más tarde reformado mediante el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto 327/2012, de 10 de julio, de la misma Consejería, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios.

defecto, se aplicarán las normas previstas subsidiariamente por la LOUA y por su Reglamento de Disciplina Urbanística<sup>9</sup>.

Y esto es importante señalarlo puesto que, si la deslegalización de la regulación de la situación de fuera de ordenación parece lógica cuando estamos hablando del concepto primigenio de la misma, esto es, de las edificaciones e instalaciones legales que por decisión del planeamiento han pasado a ser incompatibles con el mismo y, por tanto, tendentes a desaparecer (si el plan decidió su desaparición, que el plan regule su régimen jurídico específico); no parece tan lógico que el planeamiento decida el régimen jurídico de esas otras edificaciones surgidas al margen de la legalidad y que perduran por la pasividad, incompetencia o impotencia de las Administraciones encargadas de haber evitado su consolidación.

En este sentido, algunos autores como Jaume MUNAR FULLANA<sup>10</sup> defienden que *“se debería clarificar la casuística que generan las infracciones urbanísticas referentes al incumplimiento del uso de la edificación con relación a la planificación de forma expresa, a fin de que no se requiriese acudir a interpretaciones adicionales que indujeran a confusión”*.

Pero ¿cuál es esta regulación subsidiaria, a falta de determinaciones del planeamiento general que contempla la normativa autonómica? El Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, tras las reformas sufridas, ha establecido las siguientes reglas:

1.- La situación de “asimilado al fuera de ordenación” debe ser “declarada” formalmente mediante un procedimiento específico.

Frente a la situación normal de fuera de ordenación, que se produce sin necesidad de declaración formal e individual expresa por la mera aprobación del planeamiento que convierte en incompatible la obra o edificación contraria a sus previsiones; la situación de asimilado, fruto de la prescripción de la acción de restitución de la legalidad urbanística o de la imposibilidad legal o material de ejecutar

<sup>9</sup> Como destaca GALLEGO ALCALÁ en su *“Breve aproximación al art. 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística”*, publicado en El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados núm. 23, de 2011, *“en cualquier caso debe presidir la prudencia respecto de los usos y autorizaciones en situación de asimilación de fuera de ordenación pues el Tribunal Supremo, en sentencia de 24 de junio de 2008 (LA LEY 96651/2008), se ha manifestado anulando determinados artículos de un Plan General de Ordenación Urbana Municipal por extralimitación del concepto de obras en los edificios fuera de ordenación, respecto de las que se establecen tanto en la normativa autonómica como estatal”*.

<sup>10</sup> En su artículo *“Edificios e Instalaciones Fuera de Ordenación: Estudio de Conjunto y Aplicación Práctica”*, publicado en la Revista de Derecho Urbanístico num. 220 de 2005.

dicha restitución, debe ser declarada expresamente por la Administración para cada supuesto, de oficio o a instancia de parte.

2.- Previamente a la declaración de asimilado a fuera de ordenación, el interesado deberá haber satisfecho íntegramente la indemnización por equivalencia fijada por la Administración.

Esta fórmula, incorporada por el Reglamento al ámbito de la disciplina urbanística, se produce en los casos de imposibilidad legal o material para ejecutar la reposición. Este concepto ya había sido delimitado en el ámbito de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativa, en la interpretación del artículo 105 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Dicha indemnización por equivalencia, introducida como decimos por este Reglamento por aplicación del principio de proporcionalidad en materia de disciplina urbanística, debe calcularse en función del aprovechamiento urbanístico materializado sin título y será independiente de las sanciones por infracciones urbanísticas, que en su caso procedan; y será determinada en la resolución que ponga fin al procedimiento de legalización, conforme a la previsión del apartado 4 del art. 48 de este Reglamento.

Hay que señalar, por lo que indicaremos más adelante, que dicho art. 48 al que nos referimos impide que se aplique el principio de proporcionalidad a los supuestos del art. 185.2 de la LOUA, supuestos entre los que se incluyen las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable y en terrenos calificados como suelo no urbanizables de especial protección; por lo que, en principio, en estas situaciones no sería de aplicación el régimen de asimilados a fuera de ordenación, al no prescribir la acción de restitución ni poder satisfacerse la indemnización por equivalencia.

3.- La resolución declarando la edificación como asimilada a fuera de ordenación se adoptará por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, y previo informe jurídico y técnico de los servicios administrativos correspondientes<sup>11</sup>

Para que dicha resolución se produzca, exige el Reglamento que se identifique suficientemente la edificación, indicándose el número de finca registral sobre la que se encuentra aquella –si estuviese inscrita en el Registro de la Propiedad– y su referencia catastral o, en su defecto, mediante cartografía oficial georreferenciada.

---

<sup>11</sup> La regulación normativa del reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación contenida en el apartado 4 del art. 53 del RDUA fue objeto de reforma a través del Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios.

Es decir, se trata de localizar con claridad la edificación en los registros públicos, para dotar de seguridad jurídica a los ciudadanos que deseen conocer la situación de la misma.

4.- Para obtener la declaración, es preciso además acreditar la fecha de terminación de la instalación, construcción o edificación, así como su aptitud para el uso al que se destina. Para ello, será preciso presentar la documentación técnica descriptiva del inmueble, acreditando la fecha en que el mismo se considera terminado y la aptitud o idoneidad para el uso al que se destina. Dicha documentación técnica deberá estar visada por el Colegio Profesional cuando así lo exija la normativa estatal de aplicación.

En cuanto a la terminación de la obra, cabe preguntarse por el momento en que legalmente puede considerarse culminada la misma, o, al menos apta para el uso al que va a destinarse. Pues bien, el apartado 1 del art. 40 del Reglamento establece los requisitos para considerar una obra terminada cuando la misma ha obtenido previamente una licencia (visado del certificado final de obras, o licencia de ocupación o utilización). Pero si la obra, por el contrario, no ha obtenido previamente licencia -como puede ser el caso más frecuente que nos ocupe cuando estamos hablando de la situación de asimilado a fuera de ordenación por prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística- la carga de la prueba recae sobre el infractor: es éste quien debe aportar los documentos que acrediten la antigüedad de la edificación de forma fehaciente.

En efecto, el apartado 2 del mismo art. 40 contempla que *“en el caso de las obras sin licencia será admisible para determinar su fecha de terminación cualquier medio de prueba. La carga de la prueba de su terminación corresponderá al titular de las obras quien, en su caso, deberá desvirtuar las conclusiones que resulten de las comprobaciones realizadas por los servicios técnicos correspondientes. Tales obras se considerarán terminadas cuando estén ultimadas y dispuestas a servir al fin previsto, sin necesidad de ninguna actuación material posterior referida a la propia obra, salvo las posibles obras de adaptación de algunos locales. Se considerarán igualmente terminadas cuando así se lo reconozca de oficio el órgano que incoe el procedimiento, previo informe de los servicios técnicos correspondientes”*.

La cuestión de la fecha de terminación de las obras no es baladí, en tanto inicia los plazos para el cómputo de la prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística. Recordemos que este cómputo se inicia, en el caso de obras sin licencia, desde la efectiva finalización de las obras o desde que la Administración hubiere podido incoar los correspondientes procedimientos de restitución en base a los signos externos advertidos. Y en el caso de obras con licencias ilegales, desde la



anulación de la licencia por medio de resolución administrativa firme o sentencia judicial firme, en su caso.

Más compleja es la cuestión de la imposibilidad legal de restituir el orden urbanístico vulnerado. La prescripción del derecho a exigir la restitución, por transcurso del plazo legalmente establecido para hacer cumplir las resoluciones administrativas dictadas en este sentido, ha sido objeto de análisis por parte de la jurisprudencia, resaltando aquí que el Tribunal Supremo, en Sentencias de 17 de febrero de 2000 y de 25 de noviembre de 2009, parece inclinarse por considerar que el plazo del que goza la Administración para hacer cumplir su resolución de restitución es de quince años, conforme al régimen de prescripción de las acciones personales previsto en el art. 1964 del vigente Código Civil.

En cuanto a la aptitud para el uso al que se destina, la documentación técnica que se presente para obtener la declaración de asimilado a fuera de ordenación, deberá especificar si se cumplen las condiciones de habitabilidad y seguridad necesarias para el adecuado uso de la instalación. Ello puede suponer un problema, dado que determinadas edificaciones muy antiguas, si bien están siendo utilizadas para determinado uso, no reúnen las condiciones de habitabilidad exigidas por la normativa actual (accesibilidad, salubridad, etc.), siendo necesario realizar las obras de reparación o conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble, obras que solamente están permitidas una vez otorgado el reconocimiento (según la literalidad del último párrafo del apartado 4 del art. 53 del Reglamento).

En este sentido, el apartado 6 del art. 53 al que nos venimos refiriendo, establece que la Administración actuante, previo informe de los servicios técnicos y administrativos correspondientes, podrá ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para garantizar dicha seguridad, salubridad y ornato, “incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno”. Es decir, si la edificación no reúne en el momento de solicitar la declaración de asimilado a fuera de ordenación, las debidas condiciones de salubridad, seguridad y ornato, la Administración actuante puede ordenar, en dicha declaración, la ejecución de determinadas obras para conseguir alcanzar dichas condiciones, incluso para adecuar la edificación al paisaje del entorno.

5.- Pero, además, dichas condiciones deben quedar inscritas en el Registro de la Propiedad en el caso de que el interesado pretenda la inscripción del inmueble en el mismo.

Así, el apartado 5 del mencionado art. 53 del Reglamento, establece que *“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”*.

Esto es, entre las condiciones a que se sujetan estas edificaciones, puede encontrarse la realización de determinadas obras en un determinado plazo, con advertencia de caducidad de la declaración de asimilado.

Para concluir este apartado, hemos de poner de manifiesto que entendemos que la declaración de asimilado a fuera de ordenación debe ser un acto administrativo tan motivado como las propias decisiones del Plan General, puesto que ambos tienen los mismos efectos respecto al régimen jurídico en el que sitúan a estos inmuebles. No queremos decir con ello que se aplique este procedimiento de forma restrictiva, puesto que, en la línea definida por la propia Exposición de Motivos del Reglamento hay que afrontar la regulación del problema con un tratamiento generoso, pero sí debemos aplicar el procedimiento de declaración de asimilado a fuera de ordenación con rigurosidad, analizando las condiciones concurrentes en cada caso.

En efecto, la Exposición de Motivos del Reglamento de Disciplina Urbanística de 2010 *“aspira también este Reglamento a proporcionar soluciones útiles en la práctica, afrontando la regulación de problemas necesitados de un tratamiento generoso, como sucede con las figuras del cumplimiento por equivalencia de la resolución acordando la reposición de la realidad física alterada, o con la extensión del régimen propio de la situación de fuera de ordenación a otras ontológicamente asimilables, en todo caso, sin perjuicio de la ordenación que pueda acordar la Administración local en el ejercicio de su potestad de planeamiento”*.

Esto es, el Reglamento apuesta por la regularización de una situación de hecho que no sido abordada con eficacia por las Administraciones públicas con responsabilidad en materia de disciplina urbanística, y lo hace con criterio práctico, intentando facilitar la cobertura normativa a situaciones enquistadas que situaban determinadas edificaciones en un limbo jurídico. Otra cosa es que ello se haya conseguido, como veremos más adelante.

### **3.2. El Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

El Decreto 2/2012, partiendo de la existencia en el suelo no urbanizable de edificaciones en diferentes situaciones por su origen, características, ubicación, uso etc., intenta regular el régimen urbanístico y el tratamiento de las mismas, reconociendo su situación jurídica y satisfaciendo el interés general que representa la preservación de los valores propios de esta clase de suelo.

Hay que tener en cuenta, para comprender el alcance de este Decreto, que no se trata de un Reglamento general sobre el régimen del suelo no urbanizable, y, lógicamente conforme a su naturaleza meramente reglamentaria, no puede contener normas contrarias a lo dispuesto por la propia LOUA. Tampoco, pese a las expectativas generadas con su aprobación, el Decreto puede suponer una “amnistía” ni una regularización indiscriminada de las edificaciones y asentamientos urbanísticos que han proliferado en el suelo no urbanizable en los últimos años.

Lo que si supone el Decreto es un intento de clarificación y regularización de este tipo de edificaciones, propósito logrado con mayor o menor acierto.

Analicemos algunas de las decisiones contenidas en esta norma de rango reglamentario:

1.- La primera premisa para aplicar el régimen jurídico previsto en el Decreto 2/2012 es la identificación de los asentamientos y edificaciones existentes en el suelo no urbanizable en cada término municipal.

Para ello, cada Ayuntamiento debe tener identificados los mismos a través de su Plan General de Ordenación Urbanística, bien mediante una revisión del mismo o bien mediante la aprobación de un Avance<sup>12</sup>, con carácter de Ordenanza, en el que se definan sobre el terreno las tres situaciones en que se pueden encontrar las edificaciones en esta clase de suelo: edificaciones aisladas, asentamientos urbanísticos o hábitats rurales diseminados.

---

<sup>12</sup> Salvo que declaren expresamente la innecesidad del Avance, conforme al apartado 3 del art. 4 del Decreto 2/2012 que nos ocupa; artículo que fue reformado por la Disposición Final Tercera del Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Este proceso, más o menos laborioso en función de las características de cada término municipal, puede demorar la aplicación práctica de la regularización prevista en el Decreto.

Del resultado de esta identificación dependerá el régimen jurídico aplicable a cada edificación situada en suelo no urbanizable; por lo que resulta de vital importancia que el proceso de análisis se realice con la máxima participación ciudadana y máximo conocimiento por las partes afectadas.

2.- En segundo lugar, el Decreto contempla la necesidad de regular unas normas mínimas de habitabilidad y salubridad de estas edificaciones en suelo no urbanizable. La mera existencia de la edificación no justifica su plena habilitación para el uso al que se destina, si no se cumplen unos mínimos condicionantes.

Para ello, los municipios, en ausencia de disposiciones al respecto en su planeamiento general, deben redactar y aprobar Ordenanzas Municipales para regular estas normas mínimas, conformes a los criterios marcados por la Consejería competente a través de Normas Directoras para la Ordenación Urbanística.

Muchos han sido los municipios que, desde la entrada en vigor del Decreto 2/2012, han aprobado sus Ordenanzas Municipales al respecto, siguiendo las directrices marcadas por la Orden de 1 de marzo de 2013, por la que se aprobaron las “Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía”

3.- Por otra parte, el Decreto 2/2012 distingue los asentamientos urbanísticos procedentes de parcelaciones urbanísticas ilegales según su grado de consolidación, considerando:

- a) aquellos que no han alcanzado el grado de consolidación suficiente para considerarse como un auténtico asentamiento urbanístico, en cuyo caso las edificaciones podrán ser consideradas aisladas, y aplicárseles el régimen jurídico del Capítulo II del Decreto, que más adelante veremos.

En estos casos el Decreto no admite que estas edificaciones aisladas sean reconocidas en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, salvo que se haya procedido a la reagrupación de parcelas conforme a lo previsto en el art. 183.3 de la LOUA.

b) aquellas parcelaciones que se han consolidado como un auténtico asentamiento urbanístico, en cuyo caso, el planeamiento urbanístico general deberá articular los mecanismos de su integración en la ordenación urbanística, conforme a las normas contenidas en el Capítulo III del Decreto, siempre que sean conformes con el modelo territorial y urbanístico contenido en dicho planeamiento.

4.- Respecto a las edificaciones aisladas, el Capítulo II del Decreto, viene a distinguir según las mismas sean conformes o disconformes con la ordenación territorial.

Las edificaciones conformes, a su vez, pueden haberse construido con o sin licencia urbanística (o contraviniendo las condiciones de la licencia). Estas edificaciones podrán obtener licencia de ocupación o utilización, con la particularidad de que las construidas sin licencia deberán obtenerla, aunque haya caducado la acción de restablecimiento, salvo si son anteriores a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1975, en cuyo caso solamente necesitarán una certificación urbanística.

Por su parte, las disconformes pueden ser de tres tipos:

- a) Las que se encuentran en situación legal de fuera de ordenación, construidas con licencia conforme a la ordenación anterior (el clásico modelo de derecho transitorio). Si son anteriores a 1975 pueden obtener certificación administrativa de esta situación legal. Estas edificaciones pueden obtener licencia de ocupación o utilización si mantienen el uso originario o el nuevo uso es compatible con la ordenación.
- b) Las que se encuentran en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, por haberse construido sin licencia o contraviniendo la misma, pero contra las que ya no cabe actuar por haber prescrito la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística. Deben estar terminadas y dispuestas para el uso, ser declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación, pero no pueden obtener licencia de ocupación o utilización.
- c) Las construcciones ilegales sobre las que todavía cabe adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística.

El Decreto 2/2012, en cuanto a las edificaciones aisladas, regula especialmente el régimen jurídico de las edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, estableciendo las obras permitidas en las mismas, aunque denegándoles la



posibilidad de alcanzar la plena legalidad mediante el otorgamiento de licencias de ocupación o utilización.

Varias cuestiones queremos resaltar respecto al régimen previsto para estas edificaciones aisladas:

- Las edificaciones ilegales situadas actualmente en suelos no urbanizables de especial protección, podrán ser consideradas también en situación de asimilado a fuera de ordenación, si al momento de construirse el suelo no estaba especialmente protegido y hubiesen transcurridos los plazos para el restablecimiento de la legalidad antes de entrar en vigor su régimen de protección.

Esta regulación clarifica bastante la situación jurídica de este tipo de edificaciones, afectadas por protecciones sobrevenidas, fuente de numerosos conflictos en la práctica administrativa.

- Las edificaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley del Suelo, construidas sin licencia, se asimilarán a las que obtuvieron licencia si mantienen el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada Ley y no se encuentran en ruina.

Según explica la Exposición de Motivos del Decreto 2/2012, se determina esta fecha por ser esta Ley la que estableció el régimen de licencia para las edificaciones en suelo no urbanizable que persiste en la actualidad en Andalucía.

Entendemos que aquellas que no mantengan el uso y las características tipológicas que tenían en 1975 (por haber sufrido reformas), entrarán en el concepto de asimilado a fuera de ordenación, siempre que se hubiere agotado el plazo para adoptar medidas de protección.

- Una vez reconocida formalmente la situación de asimilado, si bien no se puede obtener una licencia de ocupación o utilización, como decíamos, sí es posible autorizar obras de reparación y conservación para el mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble, y, excepcionalmente, acometida a los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y energía eléctrica por

compañía suministradora, siempre que estos estén accesibles, las compañías suministradoras acrediten la viabilidad de la acometida y no induzcan a la implantación de nuevas edificaciones.

Respecto a esta cuestión, que abordaremos más adelante, indicar ahora que se contempla que la resolución de reconocimiento será exigible por las compañías suministradoras para la contratación de los servicios.

- Por último, el Decreto 2/2012 contempla que en caso de que la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado fuese denegatoria se advertirá al interesado que la edificación no puede ser utilizada y “el Ayuntamiento adoptará las medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido que proceda”.

Esta última obligación municipal no parece muy coherente con la esencia misma de la situación de asimilado al fuera de ordenación -donde es precisamente el transcurso del plazo para poder adoptar las medidas de restitución, la que motiva la propia condición de asimilado-, por lo que entendemos que los inmuebles para los que se desestime el reconocimiento de esta figura jurídica, deben quedar en la misma situación de aquellos para los que sus propietarios no han llegado a instar dicho reconocimiento.

5.- En cuanto a los asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable, el Decreto contempla su posible incorporación a la ordenación urbanística, bien con ocasión de la redacción del PGOU o mediante su revisión total o parcial.

La incorporación a la ordenación urbanística significa la desclasificación de estos ámbitos territoriales de su originaria consideración como suelo no urbanizable, para pasar a ser clasificados como suelos urbanos o urbanizables –ordenados o sectorizados-, en función del grado de consolidación por la edificación y de su cercanía a núcleos existentes.

Sobre esta cuestión es preciso señalar:

- El Decreto impone ciertas limitaciones a la hora de considerar un asentamiento urbanístico como susceptible de ser incorporado a la ordenación urbanística. Especialmente, veta esta posibilidad a los suelos no urbanizables que gocen de una especial protección, salvo contadas

excepciones (desaparición de valores, compatibilidad con planificación territorial, etc.)

- La incorporación al PGOU de los asentamientos urbanísticos exige la posterior implantación de las dotaciones y servicios básicos necesarios para alcanzar la categoría de suelo urbano consolidado, así como de las infraestructuras exteriores necesarias para la conexión con las existentes en el municipio.

Este es el principal caballo de batalla que nos encontramos a la hora de considerar un conjunto de edificaciones como asentamientos urbanísticos o, por el contrario, edificaciones aisladas; puesto que la primera de las categorizaciones supone para los propietarios de edificaciones situadas en asentamientos urbanísticos, la realización de una importante inversión en implantación de dotaciones y servicios básicos, debiendo costear las infraestructuras exteriores para conectar el asentamiento con el resto de los servicios propios de la ciudad; e incluso realizar determinadas cesiones de suelo para cumplir los estándares urbanísticos, salvo que excepcionalmente puedan resultar exentos de esta obligación cuando no sea posible técnicamente el cumplimiento de los mismos.

Sin embargo, el propietario de una edificación considerada como aislada, no es penalizado de esta forma por el Decreto, sino que simplemente debe ejecutar las obras necesarias para el mantenimiento de las debidas condiciones de habitabilidad, seguridad y ornato de su propia vivienda.

Ello invita a los municipios a ser cautos a la hora de delimitar en sus Avances de Planeamiento y revisiones de PGOU, los distintos asentamientos urbanísticos, y de incluirlos en el inventario de asentamientos previstos en el art. 14 del Decreto, pues sujetan a los propietarios de edificaciones en los mismo, a una serie de gastos de urbanización, de los que están exentos los propietarios de edificaciones aisladas.

El PGOU deberá definir el régimen aplicable a los asentamientos que no se integren en la ordenación propuesta por resultar incompatibles con el modelo urbanístico; que básicamente será el propio de las edificaciones aisladas declaradas como asimiladas a fuera de ordenación, objeto del presente trabajo.

6.- Por último, respecto a los hábitats rurales diseminados, no entraremos en su estudio por tratarse de ámbitos territoriales en los que, una vez definidos, no juegan los mecanismos de fuera de ordenación o asimilados a dicha situación legal.

Solamente destacar aquí que estos ámbitos territoriales se asemejan a los asentamientos urbanísticos en que los propietarios de edificaciones deben costear las obras ordinarias de urbanización, si bien su propia naturaleza rústica les impide cualquier desarrollo no vinculado a las explotaciones agropecuarias.

### **3.3. La Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía**

La reforma operada en la LOUA a través de la Ley 2/2012, de 30 de enero, afecta, entre otras cuestiones, a la materia que nos ocupa en el presente trabajo.

En efecto, esta reforma introduce las siguientes modificaciones que inciden en la situación de fuera de ordenación y asimilados a dicho régimen jurídico:

a.- Introduce un tercer párrafo en el apartado b) del artículo 34 de la LOUA, que establece:

*“Para las instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas al margen de la legalidad urbanística para las que no resulte posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística ni el restablecimiento del orden jurídico perturbado, reglamentariamente podrá regularse un régimen asimilable al de fuera de ordenación, estableciendo los casos en los que sea posible la concesión de autorizaciones urbanísticas necesarias para las obras de reparación y conservación que exijan el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble”.*

Añadiéndose además un nuevo apartado 2 al artículo 34 del siguiente tenor literal:

*“2. Para la efectiva incorporación al proceso urbanístico de actuaciones irregulares será necesario, junto a la aprobación del instrumento de planeamiento que contenga determinaciones que supongan dicha incorporación, el cumplimiento de los deberes y cargas que dicho instrumento de planeamiento contenga, en la forma y plazos que éste establezca”.*

Pretende esta modificación legislativa, por tanto, ofrecer cobertura legal a la figura del asimilado al fuera de ordenación para las edificaciones ilegales para las que no se puedan adoptar medidas de protección de la legalidad, problemática ya apuntada desde la Disposición Adicional Primera de la LOUA.

Pero se preocupa esta reforma de la LOUA de que la incorporación a la ordenación urbanística de estas edificaciones tengan que hacerse con las debidas garantías, para que los infractores accedan a la regularización de sus inmuebles al menos en similares circunstancias que aquellos que realizaron sus edificaciones al amparo de las preceptivas licencias.

b.- Incorpora una nueva disposición adicional duodécima, relativa a edificaciones anteriores a la Ley 19/1975, de 2 de mayo, indicando:

*“Las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada Ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística”.*

Como vemos, se trata de prestar cobertura legal a lo dispuesto por el Decreto 2/2012, de rango reglamentario, el cual no había entrado en vigor todavía.

c.- Por último, la Disposición transitoria tercera de la propia Ley 2/2012, de 30 de enero, establece unas medidas de carácter temporal para garantizar la habitabilidad de edificaciones existentes en suelo no urbanizable que constituyan la vivienda habitual de sus propietarios

Frente a la taxativa prohibición de contratar de forma definitiva los suministros de electricidad, agua, gas y telecomunicaciones, que el art. 175 de la LOUA imponía a las empresas suministradoras, en tanto los interesados no hubieren obtenido la licencia de ocupación o primera utilización; la Disposición transitoria tercera mencionada permite que, en tanto se tramita el procedimiento de reconocimiento y en su caso regularización de estas edificaciones, a los efectos de garantizar la habitabilidad en condiciones mínimas de salubridad de las viviendas habituales de sus propietarios ubicadas en suelo no urbanizable, puedan éstos contratar provisionalmente los servicios básicos con compañía suministradora.

Este es un paso importante, puesto que si la declaración de asimilado a fuera de ordenación no permite la concesión de licencias de ocupación o utilización, y ésta se mantiene como requisito legal necesario para la contratación definitiva de los suministros, no hubiese sido posible la contratación de éstos en inmuebles declarados en situación de asimilado a fuera de ordenación, con lo que, poco interés tendrán los



propietarios de aquellos en resolver el problema de la regularización urbanística de estas edificaciones si con ello no van a poder contratar legalmente los distintos suministros.

De esta forma, si se permite la contratación provisional mientras se tramita la solicitud de reconocimiento y regularización, se incentivará el interés de los propietarios en instar dicha regularización.

Para apremiar con mayor intensidad a los propietarios a que tomen dicha iniciativa, la Ley 2/2012 otorga un corto plazo de un año desde su entrada en vigor<sup>13</sup>, pasado el cual no se podrán conceder nuevas autorizaciones y cesará la contratación del suministro autorizado, salvo que con anterioridad a dicho plazo se haya resuelto favorablemente el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

Ello nos lleva a abordar la importante cuestión de la licencia de ocupación o primera utilización, y sus efectos; tema que abordamos en el siguiente apartado.

#### **4. LA LICENCIA DE OCUPACIÓN O PRIMERA UTILIZACIÓN. CONTRATACIÓN DE SUMINISTROS.**

La licencia de ocupación o primera utilización de los inmuebles, se ha configurado tradicionalmente desde su introducción en el ordenamiento jurídico<sup>14</sup> como el título habilitante para la ocupación de las viviendas o la primera utilización de los edificios.

Como destaca José Manuel BEJARANO LUCAS<sup>15</sup> partiendo de la definición de este tipo de licencias como un acto administrativo de control previo o preventivo a través del cual la Administración municipal lleva a cabo una comprobación/fiscalización de que la edificación es conforme a la licencia de obras previamente concedida, así como el que el uso sea conforme a la normativa urbanística, en el Derecho urbanístico andaluz el concepto se encuentra en evolución, puesto que *“se prevé la posibilidad de su otorgamiento incluso en supuestos en que no existe licencia*

<sup>13</sup> Entrada en vigor que se produjo el 28 de febrero de 2012, como se encargó de aclarar la Instrucción 1/2012 del a Dirección General de Urbanismo a los órganos urbanísticos de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en relación con la entrada en vigor y aplicación de la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA. Por tanto, el plazo para esta regularización sin corte de suministro expiró el 28 de febrero de 2013.

<sup>14</sup> Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924.

<sup>15</sup> En su artículo “La licencia de ocupación/utilización en el Derecho Urbanístico Andaluz”, publicada en la Revista CEMCI num. 18 de Enero-Marzo 2013.

*de obras previa, si bien en consonancia con una constante doctrina jurisprudencial que admite tal posibilidad, (...) como en el Derecho urbanístico autonómico comparado en el que dicho control previo está pasando a configurarse como un control a posteriori, a través de una comunicación previa o una declaración responsable”.*

En efecto, el art. 7 del Decreto 60/2010, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, contempla tanto el supuesto de existencia de licencia de obras previa como en el supuesto de que no exista tal licencia.<sup>16</sup>

Por su parte, el art. 13 de dicho Reglamento, en su nueva redacción tras el Decreto 327/2012, de 10 de julio, establece los requisitos para la obtención de este tipo de licencias, exigiendo un certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el correspondiente Colegio profesional, cuando así lo exija la normativa estatal, en el que conste la terminación de la obra en fecha determinada, la descripción del estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención a las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto; así como la identificación catastral y registral del inmueble, y las condiciones urbanísticas vigentes.

Esto abre la puerta al otorgamiento de licencias de ocupación/utilización de edificaciones, instalaciones y construcciones ejecutadas sin previa licencia, con las consecuencias jurídicas que derivan de dicha licencia (contratación de suministros, acceso al Registro de la Propiedad, etc.), puerta que es cerrada por el apartado 2 del art. 8 del Decreto 2/2012, para las edificaciones declaradas en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación en suelo no urbanizable.

Realmente, compartimos la opinión de Antonio CANO MURCIA<sup>17</sup>, en el sentido de que, a pesar de que el verdadero objeto del Decreto 2/2012 era posibilitar el acceso a la contratación de los servicios urbanísticos y dotar de infraestructuras básicas a las construcciones realizadas en suelo no urbanizable sin licencia urbanística y a las que le ha prescrito la infracción urbanística, el Decreto no acaba de resolver definitivamente la situación de estas edificaciones, al no permitir la obtención de la licencia de ocupación e incluso negar los accesos a los servicios básicos a inmuebles cuya infracción urbanística ha prescrito.

<sup>16</sup> Novedad que aporta el RDUa derivada de una línea jurisprudencial que así lo venía defendiendo, en sentencias del Tribunal Supremo como las de 8 de noviembre de 2003 o 10 de marzo de 1999, entre otras).

<sup>17</sup> Vertida en su acertado “Comentario crítico al 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”, publicado en El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 5 de 2012.

En efecto, para conseguir sus objetivos de regularización, el Decreto 2/2012, en sus arts. 3.1.B).a) y 7 permite clarificar la situación legal de fuera de ordenación en cuanto ceñida exclusivamente a las edificaciones y construcciones que partiendo de una situación de conformidad con la ordenación urbanística, pasen a ser disconformes total o parcial con la misma. Es el régimen primigenio de las edificaciones fuera de ordenación, como hemos visto. Para este tipo de edificaciones el Decreto admite la concesión de la licencia de ocupación o utilización, en dos casos diferenciados y separados, según se mantenga el uso originario –el que tenía y para el que se otorgó la licencia municipal de obras- o, en si no se mantiene dicho uso originario, sólo si el nuevo uso resulta compatible con la ordenación territorial y urbanística vigente.

Sin embargo, el Decreto impide, como decimos, la concesión de este tipo de licencias para las edificaciones que logran el reconocimiento de asimilados a fuera de ordenación (art. 8, apartado 6 citado).

A nuestro parecer, carece de sentido penalizar este tipo de edificaciones, inatacables mediante acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística por transcurso del plazo para su ejercicio –o con imposibilidad material o jurídica para restituir dicha legalidad–, cuando la Administración dispuso de un amplio período de tiempo para exigir dicha restitución y por las circunstancias que sean, no lo hizo<sup>18</sup>.

Entendemos que si reúnen los requisitos exigidos por el Reglamento de Disciplina Urbanística, y se aportan los documentos previstos en el art. 13 del mismo, deberían obtener las licencias de ocupación/utilización en igualdad de condiciones que el resto.

Sin embargo, contraria a esta opinión es la línea jurisprudencial representada por sentencias del Tribunal Supremo como la de 3 de abril de 2000, que defiende que *“la construcción ilegal, transcurrido el plazo de cuatro años no por ello se transforma en legal y no puede amparar la persistencia de usos contrarios al plan (...) Esta Sala ha declarado en sentencia de 22 de diciembre de 1998 que “el hecho de que haya prescrito la infracción de la obra realizada sin licencia no significa que ello constituya a su vez impedimento legal para posibilitar la sanción del uso ilegal, con arreglo al planeamiento urbanístico, realizado en dicha construcción, porque el citado uso constituye, no una actividad transitoria como la construcción de edificios, sino una actividad permanente que se extiende en el tiempo mientras se esté realizando ese uso no permitido por la normativa urbanística”*

---

<sup>18</sup> Como indica CANO MURCIA, op. cit, “esta prohibición (la de obtener licencia de ocupación) difícilmente puede entenderse cuando se permite el otorgamiento de licencia de ocupación o utilización para edificaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975 sin licencia urbanística (art. 6.3 y 4)

*”El uso contrario –continúa la mencionada Sentencia- al plan en una edificación ilegal no puede adquirirse por prescripción, aunque haya caducado la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, por eso declara la sentencia de esta Sala de 20 de enero de 1999, que, si según el (...) Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales la licencia de primera ocupación tiene por objeto comprobar si el edificio puede destinarse a determinado uso, la denegación de esa licencia lleva consigo la imposibilidad de ocupar y usar el edificio. Sin embargo, ese control que ha de verificarse en la concesión de la licencia de primera ocupación es el que el citado precepto expresa, el relativo a que el uso corresponda al asignado a la zona en que se encuentra el edificio y a que éste reúna las adecuadas condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigibles, no al de las circunstancias urbanísticas de la edificación sobre la que se realiza el uso (...) tratándose de licencia de primera ocupación esta Sala ha declarado que es la licencia de obras, que debe preceder a ella, donde la Administración ha de realizar ese control de adecuación de la obra a la legalidad urbanística, de forma que una vez concedida la licencia de obras en la primera ocupación ha de limitarse a verificar si la obra se ajusta a la licencia concedida, sin que pueda aprovechar la ocasión de pronunciarse sobre la licencia de primera ocupación para revisar las obras (sentencias de 10 de marzo de 1999 y 14 de diciembre de 1998). Si las circunstancias urbanísticas que debieron ser objeto de licencia de obras no pueden revisarse al examinar una petición de licencia de primera utilización, tampoco cabe denegar ésta cuando pese a haberse erigido una edificación sin licencia y en contra del planeamiento, ha caducado el plazo concedido a la Administración para el ejercicio de su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística y el uso pretendido se encuentra entre los autorizados en la zona”.*

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



No obstante lo anterior, coincidimos con un amplio sector de la doctrina que entiende que no tiene sentido impedir la utilización de estos inmuebles, que no han sido demolidos en tiempo y forma, puesto que se estaría pretendiendo extender la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística más allá de los plazos legalmente establecidos para ello. Así, autores como Juan Francisco SÁNCHEZ GONZÁLEZ<sup>19</sup> indican que *“en la situación de “fuera de ordenación” y en la situación asimilada, aunque es cierto que los derechos de los propietarios respecto a estos bienes inmuebles quedan limitados, en cuanto que sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización de los mismos, más también es cierto que dichos bienes inmuebles pueden seguir siendo utilizados, pues qué sentido tendría permitir la existencia del edificio y negarle al propietario su uso”*.

Este argumento se encuentra respaldado por numerosas sentencias, como la de 30 de enero de 1988 (RJ 1998/589), que reconocen el derecho a la utilización de los inmuebles en situación legal de fuera de ordenación, estableciendo que *“la condición de fuera de ordenación no debe impedir el aprovechamiento óptimo del inmueble en utilización de las facultades que dimanar del derecho real que atribuye su uso y disfrute, siempre que con dicho aprovechamiento no sobrepasen los límites que establecen los preceptos de la legislación urbanística (...)”*.

Si esto es así para los inmuebles en situación de fuera de ordenación, también debería serlo para los que se encuentren en situación de asimilado a dicho régimen jurídico.

Compartimos, en este sentido, la idea plasmada por autores como María Teresa CARBALLEIRA RIVERA<sup>20</sup>, refiriéndose a las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación, cuando indica que *“habrá de estarse inicialmente a la finalidad misma de la institución, que no es otra que regular la situación provisional en la que deben conciliarse los diferentes intereses concitados sin que ello haya de entenderse como una prolongación irrazonable en el tiempo ni como una condena en tanto se dé su existencia; y, después, operar sobre situaciones que así lo exigen, evitando la utilización de esta figura con fines urbanísticos distintos”*, insistiendo en el idea de la necesidad de *“romper con el engaño de entender que tal calificación implica una condena en vida del edificio y de las posibilidades reales de aprovechamiento del*

<sup>19</sup> En el artículo “La concesión de licencias de ocupación o utilización para las edificaciones en régimen de asimilado al de fuera de ordenación en Andalucía”, publicado en la Revista digital CEMCI num. 20, julio-septiembre de 2013.

<sup>20</sup> En su artículo “Edificios fuera de ordenación y obras permitidas”, publicado en la Revista de Derecho Urbanístico.



*mismo por sus propietarios. Porque una cosa es que el edificio esté fuera de ordenación y otra, muy distinta, que no pueda utilizarse”.*

En definitiva, siempre que se concilien los intereses públicos y privados en concurrencia, la asimilación al régimen de fuera de ordenación debe ser total, cualquiera que sea el origen de dicha situación, pues lo que debe quedar garantizado, en nuestra opinión, es que las edificaciones reúnan las debidas condiciones de habitabilidad – seguridad, salubridad y ornato- y para ello es preciso que puedan acceder a la contratación de los servicios y suministros; y que la Administración, en el proceso de reconocimiento de la situación de asimilado, pueda pronunciarse acerca de las obras necesarias para garantizar dichas condiciones y ordenar aquellas actuaciones precisas para conseguir las mismas, en su caso.

## 5.- INCIDENCIA REGISTRAL.

La resolución del reconocimiento de asimilado a fuera de ordenación tiene importancia a los efectos de inscripción de la edificación en el Registro de la Propiedad, siendo dicha resolución el documento que sustituirá a la licencia de ocupación o primera utilización.

En efecto, el apartado 5 del art. 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 2/2012 citado, establece que *“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 las edificaciones 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.”*

Es decir, los notarios y registradores de la propiedad deben exigir, para la inscripción de estas edificaciones en situación de asimilado a fuera de ordenación, la aportación de la resolución municipal de reconocimiento, y reflejar las condiciones que se inserten en ésta, en la correspondiente escritura pública e inscripción notarial, respectivamente.

Algunos autores, como CANO MURCIA<sup>21</sup>, se cuestionan si dicha resolución es la misma a la que se refiere el art. 8.6 del Decreto 2/2012, o por el contrario según se pretenda inscribir la edificación en el Registro de la Propiedad o simplemente contratar

---

<sup>21</sup> Op. cit.

los servicios básicos que se mencionan en el art. 8.5 del mismo Decreto, se solicitará al Ayuntamiento una u otra resolución de reconocimiento. Compartimos con este autor la interpretación de que se trata de una misma resolución con dos efectos (registral y de contratación de servicios).

Por otra parte, la Dirección General de Registros y Notariado, en Resoluciones de 17 y 20 de enero de 2012, se apresuró a indicar que los artículos 52 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, continuaban vigentes y, por tanto, no es necesario exigir, para practicar la inscripción registral, la declaración de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, bastando con el cumplimiento de los requisitos establecidos por dicha normativa (certificación o acta notarial de fecha de terminación de las obras, que por dicha fecha se deduzca la prescripción de la infracción y que no exista anotación preventiva de expediente disciplinario en la finca registral).

El marco legal de la formalización e inscripción de los actos de edificación nos viene dado por las siguientes normas:

1.- En Andalucía, el art. 176 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), exige para el otorgamiento de la escritura pública y ulterior inscripción registral:

- la aportación de la “preceptiva licencia urbanística”.
- certificación de técnico competente acreditativa de la finalización de las obras conforme al proyecto técnico objeto de licencia
- Tras la reforma de la LOUA operada por la Ley 2/2012 añade un nuevo apartado 3 al art. 176 , que establece que, el Notario podrá solicitar de la Administración competente información de la situación urbanística, de los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectadas, así como especialmente de su situación de fuera de ordenación.

2.- En desarrollo de la LOUA, el art. 27 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010, establecía como necesario para la formalización e inscripción registral de los actos de edificación, además del certificado técnico previsto en la LOUA, “la aportación de la preceptiva licencia de ocupación o utilización”, clarificando que la licencia a que se refiere el art. 176 de la LOUA es la de ocupación o utilización.

3.- Posteriormente, el art. 20 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, tras la nueva redacción dada por el Real Decreto Ley 8/2011, establece que, para la inscripción de las construcciones, edificaciones e instalaciones contra las que ya no proceda adoptar medidas de protección o restitución de la legalidad urbanística, la constancia registral de la terminación de la obra exigirá:

- que la escritura pública de declaración de obra nueva esté acompañada por certificación municipal o de técnico competente, acta notarial o certificación catastral, en la que conste la fecha de terminación de la obra.
- en el asiento de inscripción se dejará constancia de la situación de fuera de ordenación, para lo cual deberá aportarse el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación.
- los Registradores comunicarán al Ayuntamiento la inscripción realizada (régimen similar al previsto en el art. 54 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio citado).

Es decir, la normativa estatal no exige la obtención de la licencia de ocupación o utilización para la formalización e inscripción de este tipo edificaciones.

Actualmente, para la formalización e inscripción de obras nuevas que han contado con licencia de obras, las Notarías y Registros exigen la licencia de ocupación y utilización; y aquellas otras obras que no contaron con licencia de obras, tienen acceso mediante la presentación de la documentación prevista en el art. 20 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, citado.

## **6.- CONCLUSIONES. LA NECESARIA REFORMA DE LA NORMATIVA**

Como hemos podido comprobar analizando la evolución normativa de la situación legal de las edificaciones, construcciones e instalaciones declaradas como fuera de ordenación, y posteriormente, de las denominadas “asimiladas” a dicha situación legal, el legislador ha intentado regularizar una situación de hecho que a las Administraciones públicas se les ha ido de las manos, cual es la proliferación incontrolada de edificaciones en suelo no urbanizable, ejecutadas al margen de la legalidad urbanística y que, por el transcurso del tiempo y la inacción política y administrativa, se han consolidado agotándose los plazos legales para ejercer la acción

de restablecimiento de la legalidad urbanística; llegándose incluso a situaciones de imposibilidad legal o material de ejecutar dicho restablecimiento.

Sin embargo, por razones ajenas a las meramente urbanísticas, los objetivos planteados desde las distintas iniciativas normativas (reforma de la LOUA, institución de la figura del asimilado a fuera de ordenación en el art. 53 de la RDU, regulación específica para el suelo no urbanizable llevada a cabo a través del Decreto 2/2012), no han llegado a conseguirse de forma satisfactoria.

En efecto, factores como la presión social ejercida por terceros adquirentes de buena fe, permisividad municipal o autonómica ante la ejecución indiscriminada de edificaciones en el suelo no urbanizable dada su repercusión económica en el municipio, escaso arraigo social de los valores que se pretenden preservar con la protección del medio rural, entre otros; han llevado a una situación de hecho caracterizada por la existencia real de múltiples edificaciones construidas al margen de la legalidad urbanística, contra las que no se han materializado las medidas de restitución del ordenamiento urbanístico vulnerado.

Los distintos “parches normativos” que se han ido aplicando desde la Administración, no han venido a solucionar el problema, manteniendo estas edificaciones en un cierto “limbo jurídico”, donde no era posible su completa legalización, pero tampoco eran demolidas.

El intento de regularización operada a través del Decreto 2/2012, queda parcialmente frustrado por la dificultad de exigir a los propietarios de edificaciones integradas en asentamientos urbanísticos, en un momento de crisis económica como el actual, unos costes de urbanización –no solo de los servicios básicos de su vivienda y entorno, sino de las conexiones exteriores con las infraestructuras municipales-, tan elevados en algunos casos que el propietario prefiere no iniciar el proceso de regularización.

Un paso más en este proceso de regularización, lo encontramos en el Anteproyecto de ley de nueva modificación de la LOUA redactado en octubre de 2014 por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía “para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable”, cuya tramitación se ha visto truncada por la disolución del Parlamento de Andalucía y la convocatoria de elecciones autonómicas. En la Exposición de Motivos de este Anteproyecto ya se reconoce, en referencia al Decreto 2/2012, que *“la aplicación de este Decreto se ha visto seriamente dificultada a la hora de establecer la regularización de las edificaciones construidas al margen de la legalidad y prescritas que se sitúan en*

*parcelaciones urbanísticas de poca entidad o escasamente edificadas. Para estas edificaciones, el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación está cuestionado por la imprescriptibilidad de la parcelación urbanística sobre la que se asientan, extendiendo la imprescriptibilidad a las propias edificaciones”.*

La nueva modificación propuesta para la LOUA, en la redacción contenida en el Anteproyecto de Ley citado, tenía como objetivo eliminar la incertidumbre en que se encuentran estas edificaciones, separando claramente el acto edificatorio del acto parcelatorio, aunque manteniendo la imprescriptibilidad de la parcelación. Con ello, se pretendía avanzar en el proceso de regularización de muchas de estas edificaciones que no podían ser declaradas en régimen de asimilado a fuera de ordenación, por situarse en parcelaciones urbanísticas ilegales (en las que no prescribe la acción de restablecimiento del ordenamiento urbanístico perturbado), permitiéndose, a partir de que el texto legal sea reformado, dicha posibilidad.

Todos son pasos hacia la regularización de estas edificaciones, si bien, desde nuestro punto de vista, insuficientes porque son abordados desde la Administración con el recelo de no consagrar definitivamente situaciones surgidas de la más pura ilegalidad, ante la pasividad, dejación de funciones o negligencia –e incluso en algunas ocasiones, intervención delictiva- de la propia Administración.

Si las edificaciones no pueden ser legalmente demolidas, lo que hay que hacer es establecer los mecanismos para que cumplan las debidas condiciones de seguridad y habitabilidad, y puedan integrarse en el tráfico inmobiliario con las debidas garantías jurídicas. Y además de establecer estos mecanismos, dotar de los recursos suficientes a las Administraciones responsables para ponerlos en marcha con la debida eficacia.

## **7.- BIBLIOGRAFÍA**

BEJARANO LUCAS, Juan Manuel. “La licencia de ocupación/utilización en el Derecho Urbanístico Andaluz”. *Revista digital CEMCI num. 18/2013.*

CANO MURCIA, Antonio “Comentario crítico al Decreto 2/2001, 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 Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 5/2012.*



CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa. “Edificaciones Fuera de Ordenación y Obras Permitidas. *Revista de Derecho Urbanístico* n° 214/2004. Pág. 11.

CORTÉS MORENO, Álvaro. “El régimen jurídico de las situación legal de fuera de ordenación. La declaración de asimilación a la de fuera de ordenación del derecho administrativo andaluz”. *La Ley. Práctica Urbanística* n° 109/2011.pag. 12 a20.

GARCIA GARRO, María Aránzazu “Alcance de la situación de fuera de ordenación”. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* n° 27/2013. Págs. 153-174.

MUNAR FULLANA, Jaume. “Edificios e instalaciones fuera de ordenación: Estudio de conjunto y aplicación práctica.”. *Revista de Derecho Urbanístico*, n° 220/2005.

SANCHEZ GONZALEZ, Juan Francisco “La concesión de licencias de ocupación o utilización para las edificaciones en régimen asimilado al de fuera de ordenación en Andalucía”. *Revista Digital CEMCI* n° 20/2013



## **LA COMUNICACIÓN COMO INSTRUMENTO GERENCIAL**

Jorge VELÁZQUEZ CAPEL.

*Gerente del Consorcio del Sector II de la  
Provincia de Almería para la Gestión de Residuos.*

*Trabajo presentado para la obtención del título de experto en Derecho y Gestión  
Pública Local del CEMCI 2014-2015.*

### **SUMARIO**

- 1.- Introducción.
- 2.- Los retos de la comunicación en el día de hoy.
- 3.- Comunicación pública. Aproximación teórica y práctica.
- 4.- Las teorías administrativas en relación con la administración.
- 5.- La comunicación como motivador para las relaciones en las organizaciones.
- 6.- Los servicios de comunicación con la ciudadanía de las administraciones públicas.
- 7.- Gestión comunicacional en las administraciones públicas.
- 8.- Como diseñar un plan de comunicación en el ámbito de las administraciones públicas.
- 9.- La administración pública y la web 2.0.
- 10.- Las redes sociales en las administraciones públicas.
- 11.- Conclusiones.
- 12.- Bibliografía.

### **1.- INTRODUCCIÓN**

La palabra comunicación proviene del latín “comunicare”, que significa compartir. La Real Academia de la Lengua española define comunicar, entre otras acepciones, como “descubrir, manifestar o hacer saber algo a alguien”.

El estudio de las diferentes formas y métodos de la comunicación en el ámbito de las organizaciones comenzó a finales de los años setenta. Así, la comunicación se empezó a entender como el conjunto de actividades, habilidades y técnicas encaminadas a facilitar y agilizar la corriente de mensajes que se dan entre los componentes de una organización, o entre la organización y su entorno; o bien, a influir en las opiniones, actitudes y conductas de los receptores internos o externos de la organización.

Resulta claro que la comunicación agiliza el entendimiento entre gerentes y empleados, jefes de servicio y técnicos, políticos y ciudadanos. La comprensión y el estudio de la comunicación en un ente concreto son clave para conocer dicho ente.

La eficiencia gerencial requiere de una buena comunicación. Los gerentes deben entender la comunicación y entender los retos que esta implica. Sin embargo, comunicar eficazmente no es sencillo. Pensamos que no se requiere ningún talento o habilidad especial para comunicar pero esto no es así. De hecho, no faltan ejemplos de organizaciones en las que la comunicación no es clara y esto ha llevado a resultados desastrosos.

La comunicación organizacional es la comunicación aplicada a las organizaciones. En organizaciones de cualquier tipo y tamaño se da este tipo de comunicación ya que no es posible imaginar una organización sin comunicación. De este modo, podemos decir que la comunicación organizacional es aquella que comprende todos los mensajes que se intercambian entre los miembros de una organización y entre esta y el exterior.

Según GARY KREPS (1995), la comunicación organizacional *"es el proceso por medio del cual los miembros recolectan información pertinente acerca de su organización y los cambios que ocurren dentro de ella"*. Para autores como Carlos Ramón Padilla la comunicación organizacional es *"la esencia, el corazón mismo, el alma y la fuerza dominante dentro de una organización"*. Definición un tanto poética de este autor.

La comunicación organizacional se encuentra presente en toda la organización e implica a todos los empleados, de ahí radica su importancia. Para los dirigentes es básica una buena comunicación organizacional con la finalidad de que queden claros los mensajes a transmitir así como queden definidas las posiciones de control en la organización. De igual modo, la comunicación en las organizaciones es la vía mediante la cual se pueden obtener datos acerca de la marcha de los planes y proyectos que se están llevando a cabo.

Todas las administraciones públicas gestionan información y la comunican a su entorno.

La administración municipal ha sido objeto de numerosos estudios, que han sido abordados desde múltiples perspectivas como la jurídica, la económica, la politológica o la comunicacional, entre otros ejemplos.

El principal objetivo de la administración municipal consiste en garantizar el interés público que tiene encomendado así como asumir y desarrollar las competencias que estas entidades ostentan. Resulta obvio el interés de los ciudadanos por las administraciones municipales, percibiéndolas como los entes más cercanos y accesibles para el ciudadano a diferencia de otras instituciones como la estatal y la europea, que tienen apariencia de lejanas en lo que a los problemas diarios se refiere. Así, existe una tendencia generalizada en atribuir a las entidades municipales la competencia sobre todas las actividades vinculadas, o próximas en cierta medida, a la vida local.

De este modo, los ciudadanos ven a los ayuntamientos como las entidades encargadas de velar por las necesidades colectivas de un área determinada así como por

dar satisfacción de los intereses de una concreta población. Es por ello que los ayuntamientos se esfuerzan enormemente, con mayor o menor acierto, por transmitir a los ciudadanos mensajes en donde quede de manifiesto la gestión que se esta realizando.

Es por ello que la comunicación pública, en este sentido, es la herramienta mediante la cual los diferentes equipos de gobierno explican y justifican sus decisiones, legitimando, en cierto modo, la labor que se esta llevando a cabo. Queda, de este modo, puesta de manifiesto la importancia que la comunicación pública tiene de cara a la ciudadanía.

De este modo, toda organización debe tener muy presente que la comunicación, en el sentido de transmitir fuera de ella la gestión, logros y decisiones que se adoptan, es uno de los elementos esenciales a tener muy en cuenta.

No obstante, para que los flujos de comunicación (in –out) de la organización funcionen adecuadamente, es necesario que la comunicación interna (in – in) funcione de modo adecuado. Es imposible conseguir homogeneidad en lo transmitido si todos los responsables, empleados y personal en general de la organización no conocen la línea estratégica a seguir en relación a un asunto en concreto.

De este modo, el público objetivo receptor de los mensajes de comunicación interna transmitidos son todos los empleados de la organización. El capital humano es y debe ser el principal activo de toda organización al ser imprescindible para lograr los objetivos pretendidos. De esta manera, resulta imprescindible hacer a los empleados partícipes de la organización, de sus objetivos y fines, al objeto de conseguir que todos estén involucrados en la consecución de los objetivos.

En concreto, la comunicación interna puede desempeñar determinadas funciones específicas:

- a) Informar sobre los fines y objetivos de la organización a todos sus miembros.
- b) Facilitar el proceso de adopción de decisiones.
- c) Motivar.
- d) Armonizar intereses contrapuestos.
- e) Proyectar una imagen hacia el exterior.
- f) Desencadenar el cambio interno.

Así, resulta obvio que la comunicación facilita el entendimiento entre responsables y empleados de la organización y que, según el tipo y las formas en que dicha comunicación se realice, tendrá unos u otros resultados.

SCHEINSOHN (1993) afirmó que *“la comunicación es un hecho fundante de las relaciones en las organizaciones, las cuales se entablan, mantienen y fomentan a través de ella”*.

De este modo, el objetivo del presente trabajo es estudiar ambas formas de comunicación (interna y externa) en las organizaciones, haciendo especial hincapié en la comunicación en el seno de las administraciones públicas partiendo del supuesto de que



para que exista una buena comunicación externa es indispensable que se haya realizado una buena e intensa labor de comunicación interna.

## 2.- LOS RETOS DE LA COMUNICACIÓN EN EL DÍA DE HOY.

A día de hoy, la comunicación se ha convertido en uno de los elementos esenciales de cualquier organización, es la parte constituyente y dinámica.

La comunicación externa en las Administraciones Públicas es una herramienta más para la consecución de los objetivos de esta que son; crecimiento de la organización, fortalecimiento de la misma, afianzamiento en la sociedad y, como no, publicidad tanto a nivel de gestión como a nivel institucional. La comunicación interna en las administraciones, por el contrario, se orienta a la consecución de objetivos, a la coherencia en la transmisión de los mensajes y a involucrar todo lo posible a los integrantes de la misma en los proyectos y acciones que se desarrollen.

Entiendo que la administración busca con la comunicación objetivos productivos para ella misma más que para el individuo, a diferencia de la comunicación entre individuos. De esta manera, establece directrices y normas que dirigen el comportamiento de las personas hacia unos determinados objetivos de mantenimiento de la organización, es por este motivo que establece normas de funcionamiento y ejecución que apuntan a la consecución de los objetivos anteriormente expuestos de la forma más rentable posible.

Es por todo ello que podemos decir que la comunicación en la administración, en lugar de primar los aspectos psicológicos de la condición humana, prima los medios y la elaboración de los mensajes para la elaboración de sus fines.

La mayoría de los responsables de las administraciones afrontan 6 grandes retos dentro de la comunicación (interna y externa) en las administraciones;

- Manejo de la información; Es básico el correcto manejo de la información de la que se dispone así como conocer el momento en el que transmitirla, a quien transmitirla y como transmitirla. El qué el quien y el como se tornan básicos.
- Selección apropiada de los canales de comunicación; Cada información debe transmitirse por el canal adecuado, ya sea interno o externo.
- Desarrollo de un sistema de retroalimentación eficiente; El sistema de información y comunicación esta vivo, por lo que resulta esencial que este se este retroalimentando constantemente mediante los canales adecuados.
  - Comunicación sobre los cambios organizacionales.
  - Promoción inter-departamental.
  - Creación de espíritu innovador.

A lo largo del tiempo se han ido creando ciertos mitos en torno a la comunicación; a mayor información mejores resultados, la información es conocimiento, etc. A día de hoy, creo que estamos en peligro de caer en la “desinformación”, no por la falta de existencia de información, sino por el exceso que

tenemos de ella. Hay tanta información disponible que en muchas ocasiones hace que nos dispersemos de lo realmente importante para centrarnos en otras cuestiones que tienen menor relevancia. Así, aunque la información es importante, lo verdaderamente importante es producir conocimiento.

El modelo DICA, establece la relación entre;

- Datos; Es la forma de representar una realidad (ejemplo, índices bursátiles en un momento dado).
- Información; Son datos que, analizados en su conjunto, nos revelan pistas interesantes (ejemplo, evolución de las acciones de una empresa a lo largo de un año)
- Conocimiento; Las relaciones entre las piezas de información (ejemplo, asesor que nos informa sobre las posibilidades de invertir en una empresa una vez analizada)
- Acción; La actividad que realizamos en base al conocimiento. (ejemplo, comprar acciones de la empresa)

Para las administraciones es esencial que los datos sean precisos y que estos sean transformados en información a su debido tiempo. Es por ello, que se debe evitar abarrotar a los empleados con datos innecesarios al tiempo que se debe incrementar la eficiencia de transmisión de los mismos.

Una vez obtenida la información a través de los datos, esta debe convertirse, a su vez, en conocimiento, lo que requiere habilidad para juzgar, analizar, evaluar y sintetizar la información.

Combinando la experiencia con el pensamiento crítico, llegamos al conocimiento, que debemos transformar en acción.

Una vez descrito, brevemente, el proceso que, a juicio del que suscribe, debe seguir la obtención de información y tratamiento de la misma, procede evaluar la importancia de la comunicación.

La interacción comunicativa – relacional es de vital importancia. Es a través de los mensajes de comunicación pública como se dan a conocer las diferentes líneas de la gestión social, política y económica de las administraciones. La rigurosidad a la hora de aplicar los procesos anteriormente descritos, unida a la coherencia y la unidad en la transmisión de los mensajes garantizará una orientación acertada a los objetivos de la organización.

Cuando los responsables de la comunicación en una administración no son capaces de gestionar de un modo eficiente la información de la organización, son los propios medios de comunicación los que se encargan de transmitir, a través de otras fuentes, dicha información, lo cual es muy posible que vaya en perjuicio de la administración. De este modo, los que se encargarán de formar la opinión pública serán los medios de comunicación en lugar de las administraciones. Este es uno de los principales retos de la administración de hoy.

DIEZHANDINO se ha pronunciado en este sentido argumentando que la intencionalidad, manipulación o mentira del discurso de los medios de comunicación forma parte de un ecosistema social en el cual los medios de comunicación intoxican la información, con intereses manifiestos. Añade, no obstante, que este solo es uno de los actores que tienen representación en este entramado en el cual la información se sesga para conseguir resultados que tienen traducción en clave política.

De este modo, entiendo que el éxito o fracaso del método propuesto requiere de una identificación clara de los responsables de la comunicación con el sistema de comunicación establecido. La voluntad de estos de asumir la propuesta sistemática del sistema de comunicación propuesto conllevará unos buenos resultados.

En el contexto actual, las administraciones requieren de estructuras comunicativas profesionalizadas, integradas por personal especialista en comunicación. Algunos autores entienden que resulta procedente propiciar la estabilidad de tales recursos en el desempeño de tales funciones, de manera que no estén sujetos a vaivenes políticos. No obstante, bajo mi punto de vista, esto tan solo provocaría la duplicidad de los medios dedicados a estas cuestiones ya que cada equipo de gobierno quiere que los medios que se encarguen de la comunicación de la administración correspondiente sean afines a sus idearios. De este modo, en caso de haber un servicio profesionalizado que se encargase de estas cuestiones de modo continuo, cuando entrase otro gobierno se contratarían servicios externos para que realizaran esas tareas, vaciando de contenido la labor de los ya contratados.

No obstante, entiendo que tener un cuerpo de profesionales dedicado a la comunicación en una concreta administración, daría una imagen de continuidad y legitimaría los proyectos de la administración al entender el ciudadano que la información transmitida no se encuentra sesgada (o al menos en menor medida) por las opiniones de los responsables políticos de turno.

Sea de un modo u otro, hay una cuestión que debe estar clara, y es que la sistematización de los procesos de comunicación pública y el diseño de las estructuras administrativas pertinentes para llevar a cabo estas tareas, debe convertirse en una prioridad de las administraciones públicas de cara al desarrollo de las tareas de comunicación a las que debe de hacer frente y que, además, pueden repercutir en un gran beneficio para la administración.

### 3.- COMUNICACIÓN PÚBLICA. APROXIMACIÓN TEÓRICA Y PRÁCTICA

MOREU, E afirma en su libro *La Administración anunciante. Régimen jurídico de la publicidad institucional*, que en la actualidad, la comunicación pública se ha convertido en una actividad administrativa heterogénea muy difícil de determinar y de categorizar y que actúa como cajón de sastre en donde podemos incluir manifestaciones tales como la información política, las relaciones públicas, la información general sobre servicios administrativos, el dialogo interpersonal o la publicidad institucional.

El que suscribe no puede estar más de acuerdo con la anterior afirmación en el sentido de que muchos medios de comunicación se han convertido en meros “altavoces” al servicio de los dictados de los políticos de turno que en cada momento gobiernan. En

este sentido, nos encontramos como muchas administraciones públicas crean sus propios medios de comunicación (radios, televisiones locales, periódicos locales o comarcales, etc.) en los que comunican cuestiones de lo más diversas.

Es conveniente que las administraciones públicas tengan siempre presentes cuales son los elementos consustanciales al diseño de los procesos de comunicación pública como son; el derecho a la información, la tipología de los usuarios, la naturaleza de los mensajes, las tecnologías de información y comunicación, etc...

Factores clave como el vacío legal existente, o la confusión terminológica propia que se manifiesta en torno a la comunicación pública condiciona, según apuntan numerosos autores, una aproximación teórica a este fenómeno por lo que nos encontramos, todavía, con visiones muy limitadas y parciales sobre la aportación que la actividad comunicativa realiza a la administración pública.

Así, la autora Conchi CAMPILLO ALHAMA define comunicación pública como comunicación pública a aquella actividad que, de forma comunicativa bidireccional, establece relaciones entre los ciudadanos y la administración mediante diferentes mensajes a través de diversos medios (telemáticos, colectivos, etc...). Posee un carácter instrumental y su finalidad particular se traduce en determinados objetivos específicos, establecidos en el ámbito político y/o de gestión administrativa o ejecutiva; dichos objetivos específicos se corresponderán en su mayoría, necesariamente, con alguno de los fines perseguidos por la Administración, entidades adscritas o cualquier poder público, siendo identificados, consecuentemente, como fines de interés general.

Destaca la referida autora que la comunicación pública no consiste solo en informar, sino que también esta comunicación sirve como instrumento para que los ciudadanos participen en la vida pública haciéndoles responsables en un contexto democrático.

Así, continúa la autora, mientras las políticas de información se centran, únicamente, en la difusión y promoción del acceso a la información, las políticas de comunicación pública englobarían:

*“aquellas actividades a través de las cuáles los poderes públicos pretenden organizar las condiciones de comunicación de los ciudadanos; es decir, regular los procesos de comunicación social. La comunicación pública decide sobre los contenidos que deben ser producidos, fijados y distribuidos por los poderes públicos, con la finalidad de conseguir que aumente la participación de los ciudadanos.”*

De este modo, las políticas de comunicación externa de las administraciones públicas desarrollan diferentes estrategias que se llevan a cabo a través de tres vías planificadas; la publicidad institucional, la gestión de las relaciones informativas y el establecimiento de relaciones institucionales.

Diversos elementos han llevado a que las estrategias de comunicación de las administraciones públicas hayan sufrido profundos cambios. La idea de las administraciones públicas a la hora de comunicar se centra en realizar las oportunas manifestaciones de acuerdo con un proyecto de ciudad (municipio), que se identifique plenamente con este, evocando en los ciudadanos un sentimiento de participación en el



concreto proyecto en común que se haya puesto en marcha. Ya no se habla solo de servicios públicos, si no que se trata de transmitir otros valores como los indicados.

En este sentido, ALMANSA se refiere a los gabinetes de comunicación de las administraciones públicas como;

*“Una estructura organizada, con dependencia directa de la alta dirección, que coordina y cohesiona todas las acciones de comunicación (internas y externas) para crear, mantener o mejorar la imagen de la organización ante todos sus públicos. Es una estructura organizada porque tiene establecidas unas formas de actuación y de relación. Además, desde el gabinete se han de coordinar todas las acciones de comunicación para que haya coherencia entre unas y otras. Resulta imprescindible la unidad, porque de lo contrario, se crearía confusión (al lanzarse mensajes dispersos). Todo ello para transmitir una buena imagen a todos los públicos, tanto a los internos como a los externos.”*

Considero conveniente volver a poner de manifiesto la importancia que tiene la comunicación interna dentro de las organizaciones, en el sentido de que estas deben transmitir mensajes coherentes y homogéneos en contenido, para lo cual es necesario que exista una adecuada coordinación entre las diferentes áreas de la organización en las que queden claros los objetivos a transmitir así como el sentido de los mensajes. Es innegable, por tanto, la dependencia entre áreas a nivel comunicacional por que, aunque en primera instancia pueda parecer que dos áreas diferentes no pueden tener nada que ver (hacienda y deportes por ejemplo), en el momento de llevar a cabo las políticas de comunicación estas y otras deben de tener una estrecha vinculación.

Las diferentes casuísticas y diferencias entre todas las administraciones públicas españolas nos llevan a afirmar que no existe un único modelo que sirva para todas las organizaciones, no obstante, si se puede afirmar la existencia de ciertas pautas, hábitos de conducta o reglas que deben de seguirse en orden a llevar a cabo una adecuada comunicación.

Tal y como expresa DÍEZ LOBO, *«no podemos decir que hayamos encontrado un sistema que pueda erigirse en paradigma de la comunicación institucional local, que nos sirva universalmente y que pueda ser aplicado en cualquier municipio»*.

Según Conchi CAMPILLO ALHAMA, existen tres variables fundamentales que condicionan a una administración pública a la hora de elegir su modelo de comunicación;

- *La estructura de los medios de comunicación convencionales o no convencionales, privados o propios.*
- *La estructura municipal, centralizada o descentralizada a nivel orgánico o territorial.*
- *El mapa taxonómico de la organización pública en el que se refleja no sólo quienes son los públicos o colectivo vinculados al ente.*

A estas tres variables, considero que habría que añadir una cuarta que sería los objetivos pretendidos por la administración pública en concreto. Existen en el ordenamiento jurídico español numerosos tipos de administraciones públicas diferentes



así como administraciones públicas que, aun siendo de la misma tipología, se orientan a fines diferentes. Es por ello, que se hace necesario distinguir entre los fines concretos de cada administración para tener claro que es lo que se quiere transmitir, de que manera y a que público objetivo va a ir dirigida.

Resulta claro que son las administraciones públicas las que lideran, o las que deberían liderar, los procesos de cambio que se producen en el ámbito de sus competencias. Es por ello, que resulta esencial la elaboración por cada administración de su plan estratégico que lleve a materializar esos cambios mediante un proceso adecuado. No se debe caer en el error de pensar que los planes estratégicos deben elaborarse para ser cumplidos en un plazo corto. Al contrario, los planes estratégicos deben ser elaborados para su cumplimiento a medio largo plazo ya que la labor de comunicar debe ser pensada para dar respuesta a cambios que deben producirse de manera paulatina causando los mínimos inconvenientes a los ciudadanos.

Áreas dentro de la comunicación externa;

### I Publicidad institucional

Tratar de convencer a los ciudadanos con argumentaciones razonadas, incitarles a que se identifiquen con determinadas causas e incluso implicarse en la gestión municipal hasta tal punto de crear un sentimiento de corresponsabilidad, son todos ellos presupuestos de la publicidad institucional municipal.

En este sentido, siguiendo de nuevo a MOREAU E, “*distinguimos, en función de su finalidad, seis categorías amplias: «la publicidad institucional de contenido informativo» como información a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, composición y funcionamiento de las instituciones municipales, servicios que prestan los ayuntamientos y actividades relacionadas, actos y procedimientos administrativos, actividades y proyectos ejecutados en el ámbito de sus atribuciones y competencias; «la publicidad de promoción social» basada en valores y conductas que consolidan la democracia, la libertad, la convivencia y la solidaridad en el contexto local, la implicación y sensibilización de la ciudadanía fomentando conductas o hábitos para la convivencia, el bienestar social o el compromiso con determinadas causas, así como la prevención y protección de la integridad física y material de los ciudadanos, favoreciendo hábitos saludables; cuando se utiliza «la publicidad como medida de fomento» se potencia el consumo de productos y el uso de servicios considerados de interés general, así como los sectores económicos propios del ámbito territorial de la Administración municipal. «La promoción turística» se centra en la imagen del territorio con tales fines así como en los valores o señas de identidad territorial o poblacional, mientras que los grandes proyectos, logros y resultados reflejados a través de balances de gestión y memorias, entre otros formatos, o las iniciativas singulares desarrolladas en un municipio, se enmarcan en «mensajes de autopromoción o imagen»; así mismo, nos encontramos con otros «mensajes de carácter comercial o lucrativo» que se refieren a la venta de productos municipales o a la contratación de servicios públicos.»*

## II Relaciones informativas

No solo como principal obligación, sino también como una cuestión que afecta a su imagen y a la responsabilidad inherente del cargo, los responsables políticos deben de “rendir cuentas” con los ciudadanos en el sentido de que deben de informar de la gestión que realizan en orden a dar satisfacción y cumplimiento a las demandas ciudadanas.

Así, se puede afirmar que una de las áreas que mayor repercusión tiene dentro del ámbito de la comunicación de las administraciones públicas es la de la gestión de las relaciones informativas.

En este sentido, las organizaciones deben de mantener una adecuada relación con todos los medios de comunicación que sean de importancia en su ámbito territorial al objeto de dar cumplimiento a las cuestiones antes apuntadas. Esto debe formar parte de la estrategia de comunicación de la entidad.

La información periodística que cada día recibimos a través de los medios de comunicación nos va creando, poco a poco, opinión sobre los diferentes temas de actualidad con lo que es altamente probable que estos medios, sin ser del todo conscientes de ello, sigan sin saberlo el plan estratégico marcado por la organización.

Se debe ser muy cauto con la información remitida a los medios así como también debe tenerse en cuenta el “modo” en que dichos medios transmiten la información que se les proporciona ya que, como es sabido, la misma información puede variar muchísimo dependiendo de quien la de.

Además, en muchas ocasiones los medios de comunicación no disponen de suficiente espacio de cobertura para la gran cantidad de información que reciben por lo que “seleccionan”, en base a sus propios criterios, que información prima sobre otra.

En este sentido, NUÑEZ L, realiza en su libro “*Introducción al periodismo escrito*” la siguiente clasificación en relación a los diferentes niveles que intervienen en este proceso;

*“a) El nivel contextual: como conjunto de juicios o decisiones profesionales que tienen como objeto la identificación, comparación y evaluación jerárquica de las noticias, para seleccionar aquellas que se consideran más oportunas.*

*b) El nivel textual: que permite al periodista elaborar un texto peculiar y específico, claramente diferenciado de otros tipos de textos, presentando como resultado la redacción del título, el párrafo de entrada y el cuerpo noticioso.*

*c) El nivel estilístico: como el estilo que utiliza el redactor, condicionado por su propia capacidad expresiva.*

*d) El nivel formal: a partir del cuál los periodistas deciden a cuantas columnas va a editarse la información; si va a llevar apoyo gráfico o no; el lugar de la página en que va a ir ubicada y, finalmente, si tendrá alguna referencia en la portada del diario.”*

De este modo, son los periodistas los que, en primera instancia, filtran las noticias antes de ser recibidas por el destinatario final, los ciudadanos. Este primer filtro puede ser beneficioso o no en función del adecuado criterio de la redacción en concreto.

### III Las relaciones institucionales

Toda administración debe establecer relaciones entre los diferentes colectivos que se encuentran dentro de su ámbito de actuación, además de con ciudadanos particulares. En función de los colectivos que la compongan, realizarán unas políticas comunicativas u otras así como se diseñarán diferentes canales de comunicación con estos colectivos con la finalidad de dar respuesta y/o solución a sus pretensiones.

Estas formas de participación pueden desarrollarse, según Conchi CAMPILLO ALHAMA, a través de las tres siguientes formas;

- *Vía atención al ciudadano en las dependencias municipales o mediante encuentros formalizados directamente con los ciudadanos.*
- *Vía participación ciudadana orgánica (a través de consejo sectoriales, territoriales o consejo de la ciudad) funcional (a través de consultas populares) o cooperativa (con entidades diversas colectivos normalizados o asociaciones).*
- *Vía gestión de acontecimientos institucionales (eventos, conmemoraciones, actividades diversas, etc...)*

Estas tres secciones se encuentran estrechamente relacionadas entre si ya que los mismos ciudadanos a los que se llega por alguna de las citadas vías de comunicación anteriormente dichas son a los que se llega por los otros cauces. De ahí, nuevamente, la citada coherencia con la que debe desarrollarse el ya en varias ocasiones citado Plan estratégico de comunicación municipal.

La percepción que el ciudadano tiene la administración en concreto se forma a través de los mensajes que esta transmite así como del boca a boca. Ahí es en donde radica la importancia de los planes de comunicación estratégicos.

#### **4.- TEORÍAS ADMINISTRATIVAS EN RELACIÓN CON LA COMUNICACIÓN.**

Al igual que en las organizaciones privadas, las administraciones públicas han ido evolucionando con diferentes tendencias en diferentes momentos históricos. Para comprenderlas en profundidad, se hará un repaso de cada una de ellas en relación con el tema que nos ocupa, la comunicación.

##### *Teoría clásica;*

Esta teoría pretende, de forma sistemática, el estudio de la organización con la finalidad de establecer principios universales de la administración, enfatizando la

estructura del trabajo y la organización. Los representantes más destacados de esta teoría son;

**FREDERIK TAYLOR.** Su intención fue analizar los procesos de trabajo con el objetivo de estandarizarlos. Algunos de sus principios básicos fueron, entre otros; que la selección de personal se realice en base a un proceso científico, la capacitación y la formación del personal que esencialmente es un ser económico, los gestores planean y los empelados trabajan, la existencia de una definición clara de las normas, tareas y roles que cada empleado asume dentro de la organización.

En la teoría administrativa DE HENRY FALLOL, se jerarquizan las líneas de poder ya que, según el autor, al dividir el trabajo podrá ejercerse control, la supervisión y unas jerarquías bien definidas optimizando la producción.

**MAX WEBER** apuesta por estandarizar las funciones al interior de la empresa y reglamentarlas para que haya una especialización en los roles. Sienta el poder como la base para que a través de las reglas, razones y leyes sean influenciados los trabajadores.

En la teoría clásica la comunicación es la herramienta mediante la cual se indica a las personas como se deben hacer las cosas, poniendo siempre por encima de ellas el rigor científico. Las relaciones de comunicación son lineales descendentes ya que se dan de un mando a un subordinado.

#### *Teoría Humanista;*

A mediados de la década de los años 30 la figura del trabajador comienza a tomar mayor relevancia como ser social que se comunica, participa y se abre camino a la democracia. Se comienza a buscar un punto de equilibrio entre la producción y la condición humana. Son 4 las escuelas que han desarrollado esta teoría;

**Escuela Conductista:** Su principal exponente, ELTON MAYO, llegó a la conclusión de que cuanto mayor atención se prestase al trabajador mayor sería su producción. Esta conclusión la alcanzó después de realizar varios experimentos con las condiciones de trabajo.

**Escuela de las Relaciones Humanas;** DALE CARNEGIE, CHESTER BARNARD Y KURT LEWIN son los autores más destacados de esta escuela que desarrollaron sus teorías tras el fin de la segunda guerra mundial. KURT LEWIN descubrió que la forma de evitar una mayor resistencia al cambio es dando una mayor participación a los grupos. CHESTER BARNARD plantea que la comunicación constante con el trabajador a la hora de transmitir valores, planes, ideas y la misión de la organización hace que todos se impliquen mucho más en la consecución de los objetivos en la misma dirección, tratando de entender, al mismo tiempo, las necesidades del trabajador. DALE CARNEGIE propugna que hay que mostrar interés por los problemas e inquietudes de los trabajadores y mantener su confianza lo que generará un compromiso entre las partes. De este modo, este autor relaciona las habilidades comunicativas con las administrativas.

**Escuela de las decisiones;** Según esta teoría en toda organización, para lograr alcanzar sus objetivos, las personas que la integran deben cooperar entre sí dentro de una división del trabajo. Linkert destaca la importancia de la comunicación en una



organización ya que es básico escuchar a las personas y tenerlas en cuenta (sus opiniones, ideas, quejas, sugerencias, etc...) a la hora de decidir que hacer.

Escuela de los recursos humanos; Basada en la teoría “X” e “Y”. De este modo, una de las variables (“X”) plantea que el ser humano siente aversión por el trabajo por lo que debe ser obligado a cumplir con sus responsabilidades. La otra variable (“Y”) dispone que no solo con represión y control se logran conseguir los objetivos sino que bajo las condiciones apropiadas y con mayor participación el trabajador puede cumplir con sus responsabilidades.

Para la teoría humanista, la comunicación es fundamental para la administración, el proceso productivo y la consecución de objetivos. La comunicación debe extenderse en todas direcciones haciendo de ella una cuestión fundamental en toda organización.

#### *Teoría de sistemas;*

En esta teoría se fusionan la teoría clásica y la humanista. Todo sistema esta compuesto de muchas partes que se relacionan entre si y al modificar alguna de ellas esta afecta a todo lo demás.

Esta teoría plantea la comunicación como un sistema en la organización que permite la interrelación de los miembros en busca de objetivos comunes. La comunicación define la organización y es dinámica. Los diferentes subsistemas se organizan y trabajan juntos permitiendo la toma de decisiones y la resolución de conflictos. Sus principales autores son KAHN Y KATZ.

#### *Teoría de la contingencia;*

Los precursores de esta teoría son PACANOWSKY y O'DONELL TRUJILLO quienes entienden que la organización puede plantearse como procesos expresivos, simbólicos y de creación de ideas. Cuando las personas de una organización se comunican y comparten valores y creencias surgen normas de comportamiento. Para esta teoría es fundamental el conocimiento del entorno de la organización. Así, los agentes externos y el contexto es quien marca las necesidades de la organización, las regula y les da contenido.

#### *La teoría Z;*

Uno de sus precursores, WILLIAM OUCHI, sugiere que, para ampliar la productividad, se debe implicar a los trabajadores en los diferentes procesos así como basar las relaciones entre los trabajadores en la confianza, la generosidad y el apoyo mutuo.

La conclusión, a la vista de las diferentes teorías, es que la comunicación ha sido fundamental a la hora de desarrollarse las diferentes teorías administrativas y su evolución. Los diferentes momentos históricos que se han ido sucediendo han ido marcando la evolución de las teorías. El momento y la sociedad actual, completamente globalizada, exige un estilo de vida en donde los resultados rápidos y a bajo costo son la mejor alternativa. Parece que la sociedad actual olvida al trabajador, colocándolo como una mera herramienta más dentro del sistema. Lo importante son los resultados y los objetivos de la organización y la comunicación es un mero instrumento para decir cosas,



dar o recibir instrucciones, etc... Es por ello que en el día de hoy las teorías administrativas están evolucionando hacia otras nuevas miras que muy pronto veremos.

## 5.- LA COMUNICACIÓN COMO MOTIVADOR PARA LAS RELACIONES EN LAS ORGANIZACIONES.

Un elemento esencial dentro de cualquier organización es la existencia de un ambiente organizacional democrático, de prosperidad y sosiego, donde las relaciones sean armoniosas, que exista respecto entre todos los trabajadores, que se propicie un clima en donde el trabajador se encuentre altamente motivado, lo que provocará un mayor rendimiento y efectividad.

La comunicación interna se presenta asimismo como elemento clave a la hora de lograr ese elemento motivador reseñado anteriormente así como con la finalidad de lograr un mejor desempeño de las funciones, sintiéndose el trabajador más comprometido con lo que hace.

Crear espacios para la retroalimentación, la eliminación de las interferencias y ruidos y la movilización en pos del logro individual y común son cuestiones básicas a tratar por los responsables de las organizaciones y que se desarrollan a través de las relaciones de comunicación.

GOLDHABER (1984) afirma que la comunicación organizacional es el flujo de comunicaciones internas que se dan dentro de una organización, para establecer relaciones entre los individuos que la conforman. Consecuencia de ello es que cuando se comunica a nivel interno, las relaciones de trabajo deben de desenvolverse en un ambiente sincero, de escucha y de circulación constante de la información.

Este autor dice que la comunicación organizacional reúne los siguientes puntos;

*“1º.- Ocurre en un sistema complejo y abierto que es influenciado e influencia al medio ambiente”*

*2º.- Implica mensajes, su flujo, su propósito, su dirección y el medio empleado*

*3º.- Implica personas, sus actitudes, sus sentimientos, sus relaciones y habilidades.”*

Así, propone una definición incluyente; *“es el flujo de mensajes dentro de una red de relaciones interdependientes”*.

Citando a NOSNIK, *“la comunicación organizacional es el conjunto de mensajes que se intercambian entre los integrantes de una organización y, entre esta y su medio”*.

Citando a GARY KREPS la comunicación organizacional es, *“el proceso por el medio del cual los miembros recolectan información pertinente acerca de su organización y de los cambios que ocurren dentro de ella (...). La comunicación ayuda a los miembros a lograr las metas individuales y de la organización, al permitirles interpretar el cambio de la organización y finalmente coordinar el cumplimiento de sus*

*necesidades personales con el logro de sus responsabilidades evolutivas en la organización”.*

Según Antonio LUCAS MARTÍN, el interés sobre el estudio de la comunicación organizacional surge en las propias organizaciones. El autor afirma que la comunicación *“es el medio que permite orientar las conductas individuales y establecer relaciones interpersonales funcionales que ayuden a trabajar juntos para alcanzar una meta”*. Además, afirma que la comunicación sirve como un mecanismo para que se adapten a la empresa, además de que ayuda a ésta a integrarse en su propio entorno concebido por nuestra sociedad global.

Al objeto de enriquecer la calidad del trabajo, de dar a conocer las políticas de todo tipo, el desarrollo cultural, económico y social de una determinada organización, la información se considera el recurso esencial para el desarrollo de las relaciones humanas. Esta comunicación de la información debe ser oportuna, con la finalidad de lograr sinergias orientadas a los actores de los diferentes procesos organizacionales nombrados.

Así, podemos entender la comunicación como una herramienta de gestión ya que permite reducir la incertidumbre sobre muchos aspectos futuros así como desarrollar perspectivas acerca del comportamiento social de los individuos.

ROJAS y ARAPE (1994) defienden este planteamiento ya que consideran que la comunicación es el intercambio progresivo de informaciones, sentimientos o saberes destinados al conocimiento y a las transformaciones que logran el crecimiento común de todas las partes involucradas. Es decir, La comunicación no debe plantearse como un proceso encaminado al desarrollo de estrategias empresariales sino como un elemento esencial de la misma, que ayudara en los procesos de transformación, desarrollo e innovación.

La existencia de una buena comunicación entre los trabajadores de una organización fomenta el contacto personal y el estrechamiento de vínculos entre ellos, estimula su participación en la resolución de conflictos dentro de la organización, etc... El hecho de que el individuo se sienta participe de las decisiones que se adoptan en el seno de su organización, provoca una mayor motivación de este para realizar mejor su trabajo.

La puesta en común de información, el hecho de comunicar al resto de trabajadores de una organización, son elementos clave en cualquier interacción humana. Sin embargo, como es comprensible no es igual comunicar en el ámbito de nuestras relaciones personales (con personas de confianza) que en el ámbito de una relación laboral, ya que en este último caso los problemas se agudizan o, por decirlo de otro modo, se presentan más complejos de gestionar. Ello es así no solo porque no nos encontramos en un ámbito en el que hay personas de nuestra confianza (puede que las haya o puede que no) sino también porque el tamaño de las organizaciones es muy distinto, por lo que no existe un modelo único a seguir.

No obstante lo anterior, lo que está claro es que siempre trabajaremos de un modo más eficaz en un entorno agradable, en el que la comunicación es fluida y en el

que todos los trabajadores son partícipes y están informados de los proyectos de la empresa, ya que esto provocará una gran implicación del personal en todos los proyectos emprendidos.

No se debe olvidar que el responsable de generar este ambiente laboral y el clima adecuado para que la comunicación sea fluida dentro de una organización es la persona o personas que se encuentren al frente de la misma y no de los trabajadores.

En muchas ocasiones, los responsables de las organizaciones “culpan” de los problemas de la organización a los trabajadores argumentando la falta de motivación, la poca eficacia o el absentismo laboral. Bajo el punto de vista del que suscribe, la total responsabilidad sobre este asunto recae sobre el responsable de la organización, ya que sobre el recae la labor de fomentar los buenos hábitos y prácticas para que el clima en el que desenvuelvan las relaciones de información, comunicación, relaciones entre los trabajadores, etc... sea el adecuado para que todos (o casi todos) se encuentren altamente motivados y partícipes de los proyectos que se emprendan.

Las formas y tipos de llevar a cabo la comunicación organizacional desbordan el ámbito del presente epígrafe. No obstante, el que suscribe considera conveniente realizar una breve reseña a las mismas, al objeto de que no quede incompleta la explicación anterior.

Así, numerosos autores afirman la existencia de diferentes formas de que se lleve a cabo la comunicación organizacional; la comunicación ascendente y descendente; la comunicación horizontal y vertical; y la comunicación formal e informal.

Comunicación descendente: Este tipo de comunicación es la que lleva a cabo cuando son los responsables los que informan a sus subordinados de determinadas cuestiones.

Según DANIELS y SPIKER;

*“la comunicación descendente es la que se lleva a cabo cuando los supervisores juegan el rol de emisores y los subordinados son los receptores, asumiendo que los mensajes son concernientes a las responsabilidades, funciones y a la producción que se lleva a cabo dentro de la organización”.*

Comunicación ascendente: Este tipo de comunicación es la que se lleva a cabo cuando son los subordinados los que informan a sus superiores de determinadas cuestiones;

En palabras de KATZ y KAHN,

*“la comunicación ascendente puede constituirse en un termómetro de lo que sucede con la gente a nuestro mando y, por lo tanto, su utilidad esta en que dependiendo del nivel de detalle que tengamos, podemos diagnosticar y pronosticar sucesos para poderlos manejar de una manera más eficiente”.*

Comunicación horizontal: Es la que se da entre personas pertenecientes al mismo nivel jerárquico.

Según MASSIE, *“La comunicación horizontal consiste en el intercambio lateral de mensajes entre personas que se encuentran en el mismo nivel de autoridad dentro de la organización”*

Comunicación vertical; Es la que se da entre personas de diferente nivel jerárquico.

Comunicación formal; Es la comunicación que se da por los canales ordinarios de comunicación dentro de la empresa. Así, es la información transmitida mediante circulares a trabajadores, reuniones de trabajo, correos electrónicos, fax, correo ordinario, etc...

Comunicación informal; Es la comunicación que no fluye por los canales formales de comunicación.

Según MARTÍNEZ y NOSNIK, la comunicación informal es;

- *“El intercambio de información que se establece entre las personas en una organización, independientemente de los puestos que ocupan en ella.*
- *La que no sigue canales ni procedimientos establecidos formalmente.*
- *La que toca elementos de trabajo, sin tener la legitimidad de las autoridades correspondientes en esa área”.*

## **6.- LA SERVICIOS DE COMUNICACIÓN CON LA CIUDADANÍA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Una cuestión fundamental dentro de las administraciones públicas son los servicios de comunicación que esta ofrece a los ciudadanos en el sentido de personalizar los servicios de información y documentación administrativa. En los últimos años, esta se esta convirtiendo en una cuestión esencial.

Muchas administraciones se están centrando hoy en día en implementar multitud de proyectos orientados a personalizar el acceso a la información de los ciudadanos. Es el caso de la Ventanilla Única, las Plataformas de Llamadas, las Cartas de Servicio, los Puntos Automáticos de Consulta y Gestión, instrumentos inmejorables de información y comunicación.

### La ventanilla única.

El servicio de ventanilla única se puso en marcha gracias al desarrollo y los resultados alcanzados con el proyecto PISTA. En este proyecto se encuentran implicadas los tres niveles de la administración pública; la estatal, la regional y la local, que por medio de diversos convenios han logrado implantar un sistema global e intercomunicado de registros, que permite la transmisión telemática de asientos registrales y de todo tipo de solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos dirigidos por los ciudadanos a cualquiera de los tres niveles de administraciones públicas. El objetivo perseguido con la implantación de este servicio es evitar a los

ciudadanos unos largos desplazamientos para poder presentar documentación ante algún organismo ya que, con este sistema, los ciudadanos podrán presentar por el registro de su Ayuntamiento un documento dirigido a alguna administración lejana.

Además, el servicio de ventanilla única permite al ciudadano la obtención de documentos e impresos normalizados así como la información procedimental necesaria para incoar cualquier procedimiento, de forma que se agiliza enormemente la gestión de los procedimientos y la información facilitada al ciudadano. Algunas administraciones públicas incluso permiten el acceso a ciertos impresos normalizados y documentos a través de Internet.

La idea es que los convenios se extiendan a todas las administraciones públicas con la finalidad de agilizar los trámites de comunicación de la administración con el ciudadano y viceversa.

#### Las plataformas de llamadas.

Son servicios mediante los cuales se presta al ciudadano un servicio de atención e información ciudadana de carácter general a través de teléfono, fax, correo electrónico, etc... (Implantación en algunos casos de servicios de Call Center). De nuevo agilizar trámites administrativos, evitar desplazamientos al ciudadano, evitar largas colas en los centros administrativos o prestar un servicio 24 h 365 días al año son los objetivos de implantar estos servicios.

#### Los puntos automáticos de consulta y gestión.

Con la finalidad de acercar al ciudadano a la administración se crean estos servicios que se han convertido en una nueva forma de comunicación. Estos Puntos Automáticos de Consulta y Gestión, distribuidos por la ciudad, llevará la información administrativa a la calle para facilitar el acceso de la misma al ciudadano. El ciudadano podrá recibir información acerca de todos los servicios públicos en estos puntos y, además, podrá hincar la tramitación de algún asunto, presentar sugerencias, reclamaciones, etc... a través, normalmente, de su correo electrónico ya que estos puntos suelen disponer de acceso gratuito a Internet.

#### Las cartas de servicios.

Las Cartas de Servicios son documentos que informan a los ciudadanos sobre las condiciones en que se prestan los servicios por parte de los organismos públicos, los niveles de calidad con los que se ofrecerán dichos servicios y los derechos de los usuarios en relación con éstos. Son, en definitiva, instrumentos de comunicación administrativa mediante los cuales la administración “se vende” y publicita los servicios que oferta y sus niveles de calidad para llevarlos a cabo. Así, esta claro que constituyen instrumentos idóneos para la mejora continua de los servicios públicos ya que contienen compromisos explícitos y mensurables sobre los que llevar a cabo actuaciones.



Como objetivos de las cartas de servicios podemos referenciar los siguientes;

- Facilitar el ejercicio de los derechos a los ciudadanos.
- Impulsar iniciativas de mejora dentro de la Administración.
- Controlar el grado de cumplimiento por parte de la Administración de los compromisos contraídos con los ciudadanos.
- Incrementar el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto a los servicios prestados en la Administración.
- Informar a los ciudadanos sobre los niveles de calidad en los servicios prestados.
- Informar sobre el sistema de sugerencias y reclamaciones.

## **7.- GESTIÓN COMUNICACIONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Entre las obligaciones de las administraciones públicas se encuentra la de promover la creación de una sociedad informada así como la de generar la cultura de la información. La administración debe transmitir su gestión a la ciudadanía. Por tanto, la comunicación institucional responde a la necesidad de satisfacer el derecho de información de los ciudadanos. Pero no solo responde a la satisfacción del derecho a la información anteriormente nombrado, sino que también responde a la satisfacción de otras necesidades como las de informar sobre lo que se ha realizado y, de modo indirecto, promover actitudes cívicas.

La comunicación política es la que produce el acercamiento de la Administración a la sociedad ya que sin ella, la política vería limitadas sus posibilidades, su alcance y su significado. Es por ello que todas las organizaciones deben controlar las comunicaciones que se emiten, factor de vital importancia para lograr alcanzar las metas propuestas.

Aunque en un sentido generalista y amplio podríamos definir a la comunicación en las administraciones públicas como comunicación política, ello no es puramente así. De esta manera, MARTÍNEZ BARGUEÑO habla de la comunicación institucional como;

*“La que trata de identificar y desarrollar al máximo las relaciones con la ciudadanía con vistas al reforzamiento del conocimiento que éstos poseen de la Administración y a procurar el consenso en torno a su gestión”.*

Las nuevas tecnologías disponibles hacen que la gestión de la comunicación con la ciudadanía en el siglo XXI sea diferente a la de hace unos años, siendo necesario plantear nuevos escenarios, estrategias y metodologías que tengan como objetivo realizar una comunicación eficaz.

Las administraciones públicas son organizaciones complejas por su funcionamiento y dimensión. Las limitaciones presupuestarias, las complejidades políticas, financieras, organizacionales, etc... son cuestiones que interfieren en la labor

de las administraciones públicas a nivel comunicacional condicionando, de este modo, la labor diaria de comunicación. La falta de información de muchas áreas, la lentitud comunicativa, la rumorología, el uso de un lenguaje poco comprensible, declaraciones contradictorias entre distintos gabinetes de una misma administración, falta de dominio de las herramientas 2.0, etc... son algunos de los aspectos que han de mejorarse.

Así, la modernización y mejora de la comunicación en el ámbito de las administraciones públicas es esencial, con la finalidad de que los ciudadanos vean satisfechas sus necesidades informativas. Entiendo que, a la vista de la situación actual, nos encontramos en un momento clave para iniciar esas reformas y que los gobiernos vuelvan a recuperar la confianza de los ciudadanos y aumentar la credibilidad de los gobiernos a través de nuevas formas de comunicación basadas en la sinceridad. Así, la comunicación no debe convertirse en un medio de defensa-ataque entre para los intereses políticos sino que debe convertirse en una herramienta al servicio de un gobierno transparente y abierto.

El modelo de comunicación pro-ciudadanía es el que debe imperar y al que debe ir dirigida la administración en su gestión. En este modelo, la administración es la titular del derecho a la información y es la encargada de que este servicio sea prestado con profesionalidad, rigor y formalidad.

De este modo, hablando de gestión comunicacional, lo primero sería definir quien es el responsable máximo de la comunicación dentro de una administración pública. Normalmente, esta responsabilidad recae sobre una persona de confianza del líder político que se encuentra bajo la dependencia directa de este. Algunas características que, entiendo, debe tener este responsable son; multidisciplinariedad, honestidad, poder de persuasión, confianza, profesionalidad, etc...

Obviamente, cada administración deberá de organizar su departamento de comunicación en función de sus recursos y particularidades. No obstante, todos deben compartir una característica común, abordar todas las dimensiones de la comunicación que permiten desarrollar un modelo de comunicación global (lo veremos más adelante).

De este modo, el departamento de comunicación de una administración pública con una cierta dimensión debe de estar organizado en torno a cinco grandes bloques temáticos;

## **DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN**

Dirección estratégica  
Comunicación de crisis

### **Comunicación Institucional.**

- Comunicación corporativa.
- Comunicación externa.

### **Relación con los medios**

### **Atención ciudadana**

- Web / Internet.
- Teléfonos.
- Oficinas de atención ciudadana

### **Comunicación interna**

Vamos a analizar cada una de ellas.

#### Bloque 1.- Dirección de comunicación.

Estas dos funciones están reservadas para aquella persona que ejerce la mayor responsabilidad de comunicación dentro de la una determinada administración.

a) Dirección estratégica; Antes de iniciar o de embarcarse en un proyecto de comunicación la estrategia a seguir debe quedar definida claramente. La dirección o comunicación estratégica es aquella que aborda el plan de comunicación desde una perspectiva global y transversal. Es decir, debe definirse con claridad el mensaje que se quiere transmitir a la sociedad sobre alguna determinada política, producto o servicio y, además, debe de tratarse que dicho mensaje capte la atención ciudadana.

Las claves para desarrollar eficazmente la dirección estratégica son: Investigar y analizar el entorno, diseñar o planificar la comunicación para cada necesidad particular, definir que imagen desea proyectar la institución y desarrollar la función de portavoz de comunicación.

b) Comunicación de crisis; Este tipo de comunicación pretende anticiparse a los posibles daños que pudiesen derivarse de alguna situación adversa así como anticipar soluciones al mal ocasionado.

Para gestionar eficazmente una situación de crisis de comunicación se debe de; designar un comité de crisis, elaborar un manual de crisis, diseñar una estrategia y llevar a cabo las actuaciones necesarias, elaborar comunicados y realizar el seguimiento y prestar atención a los medios en la crisis y postcrisis.

### Bloque 2.- Comunicación institucional.

Aquí englobamos las actividades encaminadas al desarrollo de la comunicación en términos de imagen y mensajes.

a) Comunicación corporativa; Es aquella orientada a la creación de mensajes e imágenes que definan a la administración que las realiza. Se trata de crear una propia “marca” de la administración, tal y como ya se ha hablado en otras partes del presente trabajo.

Así, mediante esta comunicación se tratará de definir la identidad corporativa formada por la imagen corporativa (percepción de la ciudadanía de la entidad, lo que hace, lo que no hace, lo que dice y lo que no dice, etc...) y la identidad corporativa (misión, visión, filosofía, logo, colores, etc...).

Para gestionar eficazmente la comunicación corporativa se debe de; elaborar el manual de identidad corporativa y velar por su cumplimiento, gestionar el material corporativo, gestionar la marca y la arquitectura de marcas y elaborar la memoria anual de actividades de la administración.

b) Comunicación externa; Mediante su desarrollo se persigue la consecución de los objetivos marcados.

- Marketing y publicidad; Se orienta a informar y a convencer al ciudadano sobre los mensajes emitidos desde de la administración pública. Satisface las necesidades del público objetivo.

- Internet 2.0; Las administraciones públicas deben de aprovechar todos los medios disponibles que ofrecen las nuevas tecnologías 2.0 para lograr una mayor aproximación con los ciudadanos.

- Relaciones Públicas y protocolo; El dialogo y la participación con los ciudadanos es esencial. Los empleados de estos departamentos trabajan por dar una imagen positiva de las administraciones.

Para gestionar o desarrollar eficazmente la comunicación externa es necesario llevar a cabo las siguientes actuaciones; Diseñar un plan de marketing, desarrollar campañas de publicidad, gestionar perfiles en las redes sociales, realizar actos públicos, medir los resultados de las acciones, elaborar informes y presentaciones de los grandes resultados.

### Bloque 3.- Atención ciudadana.

Las relaciones y el trato con la ciudadanía en el siglo XXI es una de las cuestiones principales que la administración debe reformar y comenzar a poner en valor ya que, además de ser uno de los pilares básicos de la imagen de la administración se debe comenzar a construir unas relaciones más cercanas. La implementación de políticas en este sentido pasa por el desarrollo y puesta en marcha de las siguientes cuestiones;

- Portal web.
- Teléfonos de información ciudadana.
- Oficinas de atención ciudadana.

Para gestionar o desarrollar eficazmente la atención a la ciudadanía es necesario; diseñar y mantener una web institucional orientada hacia la ciudadanía, ofrecer un servicio de información a la carta a través del correo electrónico, gestionar las consultas de los teléfonos de atención ciudadana, gestionar las oficinas de atención ciudadana, elaborar informes de resultados de la gestión de atención al ciudadano/a.

### Bloque 4.- Comunicación interna.

Como se ha referido con anterioridad en el presente trabajo, la motivación del personal en el centro de trabajo y la participación e implicación de estos en los objetivos y metas de cualquier organización es esencial para la eficacia. El capital humano de la administración es el mayor activo de esta.

De este modo, se torna esencial en cuestiones de comunicación interna que todos los empleados conozcan los mensajes y tengan toda la información que les sea relevante. Una vez hecho esto, es cuando se debe comenzar a comunicar hacia fuera.

Para gestionar o desarrollar eficazmente la comunicación interna es necesario; definir las necesidades de comunicación interna, reforzar la cultura organizacional, captar los flujos de información y generar comunicaciones, dotar a la administración de un sistema de información y gestión del conocimiento, desarrollar las herramientas de comunicación interna, colaborar con las áreas de recursos humanos y formación, definir indicadores y medir los resultados de las acciones.

### Bloque 5.- Relaciones con los medios.

Los gabinetes de prensa de las administraciones públicas son herramientas muy útiles pero, sin una adecuada relación con los medios de comunicación, perderían mucha de su fuerza y repercusión. Una adecuada relación con los medios conllevará una mayor repercusión de todas las actividades realizadas así como se conseguirá una mayor cobertura informativa.

Para gestionar o desarrollar eficazmente las relaciones con los medios se debe; identificar focos de interés por tipo de medio, sector y profesionales, crear contenidos



para su difusión, mantener dinámicamente el área de prensa de la web institucional, gestionar las relaciones con los medios de forma constante y fluida, seguir las apariciones mediáticas y elaborar un archivo documental y controlar y formar la capacidad comunicativa de los portavoces.

## **8.- COMO DISEÑAR UN PLAN DE COMUNICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Dentro de la estrategia de cualquier organización una de las cuestiones que debe representar una cuestión de vital importancia es la creación y desarrollo de un plan de comunicación efectivo. Dentro de las administraciones públicas la elaboración de dicho plan debe considerarse, si cabe, de mayor importancia. Un estudio elaborado por Dircom en colaboración con el INAP ha revelado que tan solo el 37% de las administraciones públicas cuentan con un plan de comunicación formal.

Este hecho puede deberse a las diversas complicaciones que las administraciones públicas encuentran a la hora de desarrollar estos planes. Algunas de estas, siguiendo a la guía para la creación de un plan de comunicación elaborada por el gobierno Navarro, complicaciones pueden ser;

- La falta de creencia en la necesidad de un plan: Muchas administraciones tienen la falsa creencia de que no es necesaria la elaboración de un plan de comunicación. Este hecho se suele deber, generalmente, a que no quedan establecidos los objetivos de comunicación de la administración y, por tanto, no existen metas a alcanzar en este sentido.

- Obsesión y dominio de la agenda por los medios: Muchas veces son los medios de comunicación los que marcan la agenda de los gabinetes de prensa de las distintas administraciones, que únicamente se preocupan de dar cuenta de los acontecimientos que suceden día a día y a responder a las opiniones de otros responsables de otras administraciones.

- Un día a día que impide la planificación; Otras veces la falta de medios personales y una apretada agenda, impiden a los responsables de comunicación preocuparse por la elaboración de dicho plan.

- Obstáculos para establecer un plan formal debido a la complejidad de su cumplimiento; En otros casos el plan de comunicación se elabora pero su cumplimiento se torna imposible por cuestiones ajenas a la propia administración, bien sea por el cambio de las circunstancias externas o por la falta de personal disponible para preocuparse por llevarlo a cabo.

La imagen de la administración, la unidad, su credibilidad y la cercanía de esta con los ciudadanos son cuestiones que se desarrollan principalmente a través de la planificación de un adecuado plan de comunicación. Además, la creación de este plan conlleva ventajas tales como; ayuda a conseguir las metas y los objetivos marcados, enfoca el trabajo diario, ayuda a marcar prioridades, provee de un sentido de orden y control, evita visiones reactivas y protege de la última hora.

Para el correcto desarrollo de un plan de comunicación se deben implicar en el mismo al equipo directivo de la administración, que lo impulsará y desarrollará. Estos serán los que diseñen el plan, definan los roles de cada miembro del equipo de trabajo, realicen el seguimiento del mismo y establezcan el presupuesto disponible para su ejecución. Además, debe comunicarse el plan a todos los miembros de la organización, para implicarlos en el proyecto sintiéndose parte del mismo y así conseguir eficiencia en su desarrollo. De este modo, el plan de comunicación debe establecer que contar, como contarle y el momento adecuado de contarle.

Así, se pueden establecer ciertas características comunes que puede tener un plan de comunicación;

- Flexibilidad; no deben ser rígidos, sino que deben estar en constante actualización en función de los acontecimientos que se vayan desarrollando.
- Estratégico; Debe definir de un forma clara los objetivos o metas a alcanzar, en función del tipo de administración que se trate y del público al que pretenda dirigirse.
- Integral; Debe abarcar todos los aspectos de la institución y cada uno de los planes sectoriales que se realicen no deben perder de vista el objetivo global marcado por la administración.

Por otro lado, un el horizonte temporal de un plan de comunicación (en términos generales) debe plantearse a corto / medio plazo, ya que de otro modo podría quedar obsoleto. No obstante, pueden darse situaciones en las que haya elaborar un plan a muy corto plazo (semanas / meses) y otras situaciones en las que la elaboración del plan requiera un horizonte temporal mayor (varios años).

Todo plan necesita nutrirse de información para elaborar el mismo. Existen múltiples factores que pueden intervenir a la hora de elaborar un plan de comunicación. No obstante, entiendo que existen dos fuentes principales de los cuales se derivan otras. Así, las dos fuentes principales de las que debe nutrirse un plan de comunicación son el entorno de la administración en concreto y los objetivos de la propia administración. A partir de estas dos fuentes principales, existen otras que pueden ser también válidas a la hora de obtener información para el plan como por ejemplo la realización de auditorías de comunicación, información procedente de los líderes, de encuestas realizadas al equipo o el intercambio de información entre departamentos.

De este modo, la guía del gobierno navarro para la elaboración de un plan de comunicación de las administraciones públicas entiende que son diez las etapas a seguir para la elaboración del plan de comunicación. Son las siguientes;

1. Estudio del entorno: análisis e investigación
2. Objetivos
3. Público objetivo
4. Mensaje
5. Estrategia

6. Acciones de comunicación
7. Cronograma
8. Presupuesto
9. Control y seguimiento
10. Evaluación

A continuación, pasamos a desarrollar cada una de ellas.

#### Etapa núm. 1. Análisis del entorno.

Así, el primer paso que debe dar una administración previo a la elaboración de un plan de comunicación es realizar un diagnóstico de la situación en la que se encuentra la administración en ese momento. Esto es un elemento clave ya que la estrategia a seguir dependerá de esta situación que engloba muchos aspectos. Investigar situaciones que hayan sucedido con anterioridad pueden servir de referencia para la resolución de problemas futuros así como puede servir de guía para orientar la dirección de los mensajes y la forma en la cual transmitirlos, tanto externa como internamente.

Podemos analizar el entorno, de modo general, en base a 3 contextos;

- Contexto local
- Contexto social
- Contexto organizacional

Entendemos por contexto local las características que definen un territorio concreto frente a otro. De esta manera, la guía del Gobierno Navarro nos da un listado de preguntas de control sobre las que debemos reflexionar;

- ¿Qué caracteriza al área geográfica?
- ¿Cuál es la población? Variación, densidad media, natalidad...
- ¿Cuál es la historia de la localidad?
- ¿Cuáles son las principales actividades económicas?
- ¿Qué número de empresas conforman el tejido empresarial?
- ¿Qué índice de paro existe?
- ¿Cuál es el nivel medio de renta familiar?
- ¿Qué hábitos sociales y culturales definen a la comunidad?
- ¿Qué aspectos normativos y legislativos es importante conocer?
- ¿Con qué equipamientos y recursos educativos, culturales y sociales... cuenta la localidad?

- ¿Cómo es el turismo?
- ¿Cuál es el nivel de desarrollo tecnológico: internet, infraestructuras...?

Con respecto al contexto social, resulta obvio que las características de los ciudadanos de una determinada región o territorio son diferentes a las de otro. Las opiniones de los ciudadanos frente a la administración son el mejor termómetro para medir en que estado se encuentra la opinión de la ciudadanía.

El contexto organizacional viene marcado por la tendencia que la administración ha llevado a lo largo del tiempo. Consiste básicamente en realizar una investigación interna sobre quien es la administración, la competencia que tiene, sus líderes políticos, etc.

La evaluación de los líderes políticos también es esencial por lo que la administración deberá preguntarse cuales son las fortalezas y debilidades de sus líderes en el momento concreto.

Resulta básico, además de lo anterior, tener información sobre quienes son nuestros potenciales competidores u otras administraciones a las que nuestra administración se enfrenta a todos los niveles. Así, debemos hacernos preguntas sobre que estrategia usan nuestros competidores, como las desarrollan, cual es su posicionamiento, su imagen, etc...

Todas estas cuestiones deberán ser analizadas rigurosamente y darán como resultado una fotografía de la administración, que podremos utilizar para elaborar un plan de comunicación con mayor detalle. Las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades quedarán de manifiesto por lo que lograremos información útil, no solo a efectos de comunicación sino que también pueden servir de referencia a la hora de implementar políticas en un sentido o en otro.

### Etapa núm. 2. Objetivos.

Una vez resueltas todas las dudas de la etapa anterior, lo que procede es analizar cuales son las finalidades del Plan de comunicación de la Administración.

Los proyectos elaborados desde los órganos de Gobierno de la Administración, las finalidades pretendidas con ellos así como y los tiempos en los cuales deben darse a conocer son cuestiones fundamentales para la elaboración de un Plan de comunicación. De este modo, los objetivos estratégicos pueden dividirse en a corto plazo o a largo plazo en función de las prioridades que hayan sido marcadas.

Todos los objetivos y la estrategia a seguir deben conocerse por los componentes del equipo de comunicación así como deben ser claros para poder centrar la estrategia.

### Etapa núm. 3. Publico objetivo.

Una de las cuestiones fundamentales a abordar en la elaboración de un Plan de comunicación es conocer a quien va a ir dirigido dicho plan. Así, es conveniente

preguntarse, por ejemplo, ¿a quien va dirigida la noticia? ¿Es conveniente difundir el mensaje o mensajes de un modo general? ¿Quién es la persona que debe difundirlo? ¿Qué se quiere difundir?...

Los tipos de mensajes, la forma de difundirlos o quien debe difundirlos debe ser distinguido con claridad y precisión ya que dependiendo de cual sea la respuesta a las anteriores preguntas así será el modo en que llevar a cabo el Plan. Estudiantes, jubilados, parados, amas de casa, etc... pueden ser destinatarios individuales o colectivos de los planes y, por tanto, los medios utilizados para difundir los mensajes o incluso el tipo de mensaje puede variar en función del público receptor.

Además de los anteriores receptores de los mensajes, existe otro tipo de destinatarios llamados secundarios que influirán en la opinión de los receptores primarios. Estos son, por ejemplo, los medios de comunicación, los analistas de políticas públicas, los bloggers, los sindicatos, asociaciones, otras administraciones públicas, etc.. Ellos analizarán cualquier mensaje que sea difundido por la administración por lo que hay que tener en cuenta a este tipo de receptores a la hora de elaborar cualquier tipo de mensaje y su forma de difundirlo.

#### Etapa núm. 4. El mensaje.

Que los receptores del mensaje entiendan lo que se quiere transmitir con la mayor concreción y claridad es fundamental para que alcanzar el éxito en el plan de comunicación. Como se ha apuntado en la etapa anterior, se debe definir quienes son los receptores del mensaje y adaptar este al público receptor. No es lo mismo comunicar a centros educativos que a un grupo de jubilados ya que, aunque se quiera que todos estén informados de lo mismo, se debe transmitir de diferente forma.

Así, definir con claridad el mensaje a transmitir para cada tipo de público y que este sea creíble son cuestiones de vital importancia. Se debe evitar que el público receptor se disperse de la idea que se pretende transmitir es por ello que la administración debe esforzarse para articular un mensaje claro y con fuerza, que cale en el ciudadano.

Los eslóganes suelen funcionar bastante bien ya que son formas de transmitir mensajes fácilmente comprensibles por los ciudadanos. Obviamente no todos los mensajes pueden definirse en un eslogan todo lo que se pretende transmitir, pero si pueden dar a conocer una idea principal que, para todos aquellos interesados en obtener más información sobre el mismo, se pongan los medios necesarios por la administración para ampliar la información a quien lo desee.

Una vez transmitido el mensaje o elaborado el eslogan, es fundamental contrastar con el público si el mensaje ha calado, si se ha entendido bien así como tomar conciencia de las reacciones que está causando entre el público. Si estas cuestiones son analizadas desde el inicio de la puesta en marcha del Plan se podrán adoptar las medidas correctoras que en su caso procedan para que el mensaje sea transmitido correctamente y logre los efectos deseados.



### Etapa núm. 5. La estrategia.

Una estrategia es un conjunto de acciones planificadas sistemáticamente en el tiempo que se llevan a cabo para lograr un fin determinado. La planificación estratégica es el proceso de desarrollo e implementación de planes para alcanzar propósitos u objetivos. La estrategia en los planes de comunicación resulta fundamental para el desarrollo del plan ya que la opción de ir cambiando de rumbo o dirección cada vez que surge un inconveniente o algo sale de lo habitual no lleva más que a confusión y a poca claridad a la hora de lograr los objetivos marcados.

El mensaje que va a ser transmitido, el público al que se dirige, los objetivos, la forma de analizar el entorno, etc... todas estas cuestiones van definiendo cual será la estrategia a seguir para alcanzar las metas perseguidas así como forman parte de ella.

No se debe confundir estrategia con tácticas ya que estas últimas son acciones concretas que se desarrollan en base a la estrategia global que ha sido establecida previamente. Las tácticas forman parte de la estrategia y son utilizadas en momentos puntuales o para el desarrollo de algún proyecto o comunicación pero siempre dentro de la estrategia global.

### Etapa núm. 6. Acciones de comunicación.

Las acciones de comunicación pueden definirse como todo aquello que se realiza con la finalidad de conseguir los objetivos marcados en base a una estrategia. Saber que decir, como decirlo y quien debe decirlo es clave para el éxito de las acciones de comunicación.

Las acciones de comunicación tienen por finalidad transmitir uno o varios de los mensajes del Plan de comunicación. Las diferentes acciones de comunicación son claves para el éxito del plan de comunicación ya que este último se compone de la suma de éxitos o fracasos de las diferentes acciones de comunicación.

Toda acción de comunicación que se realice requiere de un estudio y análisis previo de la situación social, política y económica, del público al que se dirige, del mensaje que se quiere transmitir en un determinado momento así como de que herramientas son las más adecuadas para llevarlas a cabo.

Así, hay que tener en cuenta que a la hora de desarrollar las acciones de comunicación, debemos utilizar diferentes herramientas según con quien nos estemos relacionando; a nivel interno, con la ciudadanía, con los medios de comunicación, con otras administraciones, etc...

Otra cuestión fundamental de las acciones de comunicación es su contenido. No debemos solo pensar en el mensaje que se va a transmitir sino también en como realizar su desarrollo para que el mensaje transmitido sea lo más comprensible posible y llegue a los destinatarios adecuados. Esto requiere usualmente un esfuerzo en el diseñar una imagen y unos contenidos adecuados.

### Etapa núm. 7. Cronograma.

Como indica el título de esta etapa, otra de las cuestiones a abordar dentro de un plan de comunicación es el cronograma, es decir, cuando se van a desarrollar las diferentes acciones de comunicación a lo largo del tiempo.

Las acciones llevadas a cabo fuera de tiempo no van a tener repercusión alguna, así como tampoco aquellas otras que se hagan con antelación. En muchas ocasiones, la agenda de las acciones de comunicación va a venir marcada por tiempos políticos, o por disposiciones normativas o por otras cuestiones ajenas al plan de comunicación inicial. No obstante, siempre se debe tratar de ajustarse lo máximo posible a los tiempos establecidos en el cronograma del plan de comunicación con la finalidad de lograr las metas en el tiempo previsto.

### Etapa núm. 8. Presupuesto.

Como en casi toda acción que se lleve a cabo, es necesario disponer de un presupuesto que nos indique cuanto vamos a poder gastar en una determinada acción o en un plan de comunicación. Ello nos servirá de referencia para conocer hasta donde podemos llegar y de que medios podemos disponer para alcanzar los objetivos programados.

### Etapa núm. 9. Control y seguimiento.

Evaluar y analizar el desarrollo del plan de comunicación es esencial para conocer los efectos que esta produciendo. Esta evolución debe llevarse a cabo en la fase inicial del plan, en la fase intermedia y en la fase final.

Durante la fase inicial (al inicio del Plan), la evaluación nos permitirá conocer si lo “ideado” en los despachos está teniendo buena acogida entre los ciudadanos, si el mensaje es comprensible y no genera errores de comprensión así como marcar ciertos objetivos a cumplir que serán evaluados en la fase intermedia. Durante esta evaluación inicial se podrán corregir ciertos aspectos que quizás se pensaron que eran correctos y resultó lo contrario.

Durante la fase intermedia (durante el desarrollo del plan) la evaluación nos dirá igualmente si el plan está funcionando bien o mal y permitirá medir en que grado se están cumpliendo los objetivos marcados.

La fase final (antes de la finalización del plan) de evaluación nos dará información sobre el éxito o no del plan llevado a cabo.

Algunos autores recomiendan marcar un cronograma de evaluaciones (semanales, mensuales, etc..) para analizar la evolución del plan paso a paso. Bajo mi punto de vista no soy partidario de realizar muchas evaluaciones ya que entiendo que pueden ir en perjuicio del mismo. Demasiada información sobre la evolución del plan en determinados momentos puede sesgar nuestra apreciación sobre la evolución del plan en su conjunto.

### Etapa núm. 10. Evaluación final.

Como su nombre indica, consiste en evaluar si los objetivos del plan han sido cumplidos y en que grado. La información obtenida en esta evaluación final nos servirá para la elaboración de futuros planes de comunicación así como aprender de los errores y de los aciertos en que se haya incurrido.

## **9.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA WEB 2.0.**

En los últimos años se está produciendo una revolución tecnológica en todos los sentidos, sobre todo desde la llegada de Internet con todo el abanico de posibilidades que ofrece. El uso de la web 2.0 en el ámbito de las administraciones públicas no puede considerarse una moda pasajera sino que está predestinada a ser el motor de arranque de reformas de calado dentro de las administraciones. En este sentido, los blogs son una herramienta a destacar de muy sencilla utilización, asequibles a todo el mundo y con la característica principal de que sus contenidos se guardan en orden cronológico con un lenguaje que normalmente es mucho más cercano y flexible que en los tradicionales medios de comunicación. Otra característica que ofrecen estas herramientas es la categorización de contenidos o de hacer seguimientos mediante trackbacks. Así, los blogs se están convirtiendo en una de las herramientas de comunicación más utilizadas por las administraciones públicas.

De este modo, podemos afirmar que existen cuatro razones fundamentales por las cuales las administraciones públicas están implementando el uso de los blogs que serían; difundir información, promover la participación ciudadana, fiscalizar la actividad política y administrativa y sobre todo la generación de un “social network”, en el cual los flujos de información que se reciben sirven de gran ayuda a la administración para evaluar el termómetro social de una comunidad en concreto. Es importante señalar llegados a este punto que los blogs pueden ser utilizados por cualquier administración pública con independencia de su tamaño y complejidad.

Los blogs pueden tener diferentes usos y finalidades dentro del mundo del e-government y la administración electrónica y desde luego no son ni mucho menos cerrados. De este modo, podemos establecer diferentes categorías que, como acabo de mencionar, no son cerradas, sino que nos podemos encontrar con muchos blogs que se encuentran a caballo entre dos o más categorías de las que voy a exponer;

- Académicos y de reflexión; Su argumentario está basado en temas de investigación académica y en él se suelen incluir estudios científicos así como tratan de mostrar nuevas tendencias.
- Periodísticos; Dentro de esta categoría nos encontramos con dos tipos, los que tan solo se hacen eco de lo que está sucediendo y otros que, además de lo anterior, dan su opinión sobre un asunto determinado.
- Oficiales; Son aquellos que han sido puestos en marcha por administraciones públicas, normalmente con la finalidad de servir de escaparate a las

actividades de la organización. Estos blogs proporcionan un acceso rápido a la información por parte de los ciudadanos y, además, provoca la participación de estos mediante opiniones, sugerencias, críticas, etc..

- Personal de la administración; Pueden surgir por iniciativa propia o de la administración. En ellos el personal al servicio de la administración informa sobre sus quehaceres diarios dando una perspectiva complementemente diferente sobre lo que día a día se hace en la administración.

No obstante, muchos autores destacan como función principal de los blogs en post del e-government, además de la difusión de información, es la capacidad para generar redes de contactos ya que una de las principales características de estas redes es que la difusión es accesible a cualquier persona y organización en todo el mundo los 365 días del año las 24 horas.

Para finalizar este apartado, me gustaría hacer referencia a la folcsonomía o taxonomía popular. Estos son métodos de clasificación de contenidos sin estructuras jerárquicas ni parentescos preestablecidos mediante etiquetas o tags. Estos métodos pueden resultar ab initio caóticos pero por propia dinámica los contenidos se van agrupando poco a poco bajo una misma etiqueta.

En resumen, la creación de un blog puede resultar más que interesante para las administraciones públicas ya que favorece la creación de redes sociales, inmediateza y acerca información a los ciudadanos y, sobre todo, es una herramienta muy asequible y sencilla de utilizar que acerca la administración a los ciudadanos.

## **10.- LAS REDES SOCIALES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Hoy en día cada vez más los ciudadanos se relacionan entre si y con las empresas utilizando las nuevas tecnologías disponibles como son Internet y las redes sociales. Las administraciones públicas no deben ser ajenas a esta nueva forma de comunicarse y de dar información y publicidad a sus actuaciones.

Las comunidades de personas usuarias que se juntan a través de Internet compartiendo información, conocimientos y opiniones llevando a cabo actividades, prácticas y comportamientos diferentes es lo que constituye lo que podemos llamar una red social. No obstante, no existe actualmente un consenso sobre la definición de red social debido a la amplitud del término y sus consecuencias.

Así, las redes sociales se han convertido en la forma más habitual en la que la ciudadanía interactúa entre si y con otros agentes para publicar, sin intermediación alguna, cualquier tipo de contenidos, expresiones y opiniones, obteniendo una retroalimentación inmediata. Así, y a la vista de la definición dada, las redes sociales deberían constituir un importante departamento dentro de cualquier organización, incluidas las administraciones públicas.

La comunicación de las administraciones públicas con la ciudadanía debe realizarse en un tono acorde con los valores que este propugnando el gobierno de turno y los profesionales que la integran y siempre respondiendo a los objetivos marcados por cada administración. De este modo, existen ciertos principios que podríamos denominar

comunes que responden a los motivos por los cuales las administraciones públicas deben actuar a través de las denominadas redes sociales.

**Servicio público;** La razón de ser todas las administraciones públicas. La comunicación a través de redes sociales debe ser tan eficaz, sino más, que la comunicación presencial, sin que ello suponga un aumento de los recursos de la administración.

**Transparencia;** Las redes sociales ayudan a las administraciones públicas a ser más transparentes en el sentido de que la información puede llegar a más ciudadanos, de una forma más rápida y con más posibilidades de interactuar con el ciudadano.

**Calidad;** Se ha hablado mucho de la calidad en las administraciones públicas. Desde una perspectiva de prestar mayores y mejores servicios al ciudadano, las redes sociales y la administración digital representan medios para que la administración pueda avanzar en la modernización de sus servicios, haciéndolos más accesibles y sencillos para los ciudadanos.

**Corresponsabilidad;** Cuando se usan las redes sociales se deben de mantener ciertas normas de uso y convivencia al objeto de que haya un tono de respeto y civismo en ellas. Se debe saber que y quien comunica además del modo en como lo hace.

**Participación;** Parece claro que la participación ciudadana se intensifica cuando una administración pública pone a disposición del ciudadano los medios necesarios para poder trasladar sus dudas, sugerencias o peticiones a través de las redes sociales. La comunicación es directa y sin intermediarios, además de ser rápida y, por norma general, muy efectiva.

**Conocimiento abierto;** La riqueza informativa obtenida a través de las redes sociales es inmensa. Los datos y contenidos de la administración se ponen a disposición de los ciudadanos con un solo click.

Se debe tener en cuenta que las redes sociales son el “espacio de la ciudadanía”, utilizado por ellos para expresar sus opiniones en la forma que ellos estimen conveniente y con la cual podremos coincidir o no. Es por ello que no debemos utilizar las redes sociales para tratar de cambiar opiniones imponiendo las nuestras, sino que lo debemos hacer es compartir, conversar y escuchar a la ciudadanía es su propio espacio.

Como norma general, los perfiles corporativos no deben usarse para emitir opiniones personales por lo que la línea editorial debe coincidir con la del sitio web oficial. De este modo, debemos distinguir entre el perfil personal y el perfil profesional corporativo. El primero de ellos es libre y cualquier persona puede tener uno y usarlo del modo que crea conveniente. El perfil profesional debe mantener un acento propio de la institución así como perseguir sus finalidades y objetivos.

Dentro de Internet, podemos organizar las redes sociales dentro de dos tipos o modalidades.

- **Verticales;** Son aquellas que mantienen una temática común de todas las personas que están en ellas incluidas. Algunos ejemplos serían los siguientes;



- *Fotos*: Flickr, Google fotos, etc.
- *Videos*: YouTube, Vimeo, Qik, Blip.tv, etc.
- *Música*: Blip.fm, Last.fm, Spotify, etc.
- *Libros*: aNobii, Librofi lia, etc.
- *Presentaciones o documentos*: Slideshare, Scribd, Issuu, etc.
- *Marcadores sociales*: Delicious, Menéame, AupaTu, Pinterest, Scoop.it, etc.

- Horizontales; Son aquellas redes en las que los usuarios comparten todo tipo de contenidos. Algunos ejemplos serían los siguientes;

- *Redes de contactos*: Facebook, Google +, Tuenti, Myspace, etc.
- *Profesionales*: LinkedIn, Xing, etc.
- *Microblogging*: Twitter, Tumblr, Posterous, Plurk, Picotea, etc.

Cuando hablamos de redes sociales en el ámbito laboral surgen rápidamente dos visiones acerca del balance beneficio/riesgo. Algunos afirman que permitir el uso de las redes sociales a los empleados en su horario de trabajo supone una pérdida de productividad, de dinero e incluso un riesgo para la seguridad interna. Por otro lado, se encuentran los que afirman que los empleados que acceden a las redes sociales durante su jornada laboral son más productivos, ayudando a reducir los costes de la organización.

Se han realizado numerosos análisis sobre los pros y los contras de permitir o no el uso de las redes sociales en el ámbito laboral. En el presente trabajo quiero poner de manifiesto dos de ellos que me han llamado la atención. El primero de ellos es el llevado a cabo por una consultora para Google que ha realizado entrevistas a más de 2.700 profesionales en 7 países europeos (incluido España) en el que se trataba de concluir si las redes sociales ayudan al crecimiento de una organización y si servía a los empleados para mejorar sus carreras profesionales.

Dicho estudio se ha centrado en organizaciones de más de 50 trabajadores y en las que el desarrollo de su trabajo implica la comunicación con otras personas a través de la Red. Los resultados son los siguientes;

- Un 46% de los profesionales entrevistados afirman que les gustaría poder hacer un mayor uso de las redes sociales.
- Un 32% considera básico el uso de tecnologías como Facebook, Twitter o Google + en su día a día.
- Un 23% afirman usar estas tecnologías diariamente, mientras que un 57% afirman necesitar usarlas al menos una vez en semana.
- Los profesionales más entusiasmados con el uso de las redes sociales son los españoles e italianos (74%), seguidos por los británicos (65%), suecos (62%) y franceses (61%).

- Los usos de las redes sociales más destacados que han referido son los siguientes; encontrar información y localizar personas rápidamente, mejora de la colaboración y el conocimiento compartido, fortalecimiento de las relaciones profesionales, reducción considerable del número de correos electrónicos.
- Entienden los encuestados que la productividad de la organización podría aumentar hasta en un 20%.

El segundo estudio al que quería hacer referencia es el The Kelly Global Workforce Index 2012, (170.000 personas de 30 países), que analizó los cambios y oportunidades que las redes sociales implican para sus trabajadores y organizaciones.

En España aun no se encuentra muy extendido el uso de las redes sociales y son pocas las que mantienen una presencia activa para algo más que dar sus propias noticias o novedades. Aunque no son numerosos, existen algunos casos en los que las administraciones hacen un uso adecuado de las redes sociales aunque la gran mayoría de ellos se dan en el ámbito local y en el regional. La Red Salud de Andalucía es un claro ejemplo de todo el potencial que pueden tener las redes sociales a la hora de implementar y mejorar las relaciones entre las administraciones y la ciudadanía.

Hoy en día las diferentes administraciones públicas están desarrollando diferentes estrategias para el uso de las redes sociales. En concreto, MERGEL (2013) y MERGEL y BRETSCHNEIDER (2013) diferencian tres tipos de estrategias: *push*, *pull* y *networking*. Además de estas tres, se está desarrollando otra estrategia menos conocida ligada a la prestación de servicios electrónicos a través de las redes sociales (*transaction and e-services*). Cada una de estas estrategias se identifica con características concretas que permiten diferenciar su presencia dentro de los medios sociales.

**Estrategia push;** En esta estrategia se prioriza la visión comunicativa y de una sola dirección del uso de las redes sociales en las administraciones públicas. Así, la principal razón de uso de las redes sociales es tener presencia en los canales de comunicación más utilizados por la ciudadanía. Así, la presencia de las administraciones públicas en redes sociales como Twitter o Facebook es esencial para tener una mayor proximidad con los ciudadanos. Así, cada vez son más las administraciones públicas que tienen presencia en este tipo de redes sociales así como abren blogs o implementan sistemas como el RSS. La presencia de las administraciones públicas en este tipo de redes implica una implementación de la estrategia push, que no implicaría la inversión en nuevos recursos diseñando contenidos específicos para su uso en estas redes. Las personas responsables de los servicios de comunicación de las administraciones públicas no suelen, todavía, optar por esta opción al no parecerles atractiva, prefiriendo en su lugar el uso de notas de prensa que no responden a la necesidad de los ciudadanos de interactuar con las administraciones públicas.

**Estrategia pull;** Estrategia basada en la interacción con la ciudadanía a través de las redes sociales. Responder a comentarios en Facebook o realizar retwits en Twitter pueden ser formas de interactuar con los ciudadanos satisfaciendo de este modo la necesidad ciudadana de una rápida respuesta de la administración. En definitiva, de lo

que se trata es de involucrar a la audiencia a través de algún tipo de interacción. Esta estrategia pone en valor el aspecto interactivo y comunicacional con la ciudadanía. A día de hoy no existen muchas administraciones que hayan recurrido al uso de esta estrategia ya que implica la ruptura de antiguas barreras tradicionales. De lo que se trata es de innovar y poner en valor lo público ofreciendo la oportunidad a los ciudadanos de crear y compartir contenidos con la administración. En resumen, se trata de romper con la metodología tradicional de crear contenidos y publicarlos, pasando a otro esquema en el cual es el ciudadano quien decide la información que desea recibir.

Estrategia networking; Este tercer tipo de estrategia está basada en la alta participación ciudadana y de la administración en las redes sociales. Ambos interactúan compartiendo contenidos, facilitando conversaciones, generando redes de interacciones derivadas de los contenidos así como comparten y coproducen actividades, motivando de este modo al ciudadano a participar en las actividades propuestas y socializando a estos entre sí. Cuando los contenidos públicos son expuestos de este modo en las redes sociales y los ciudadanos crean contenidos adicionales, opinan, comparten, etc., se produce una innovación y se suma valor a lo público, adquiriendo todos los contenidos un fuerte componente social atribuible directamente a la ciudadanía. En definitiva, esta estrategia persigue lograr un alto componente interactivo de la ciudadanía con la administración a través de las redes sociales. Ciudadanos, organizaciones y administración conversan en un entorno en el que todos están posicionados de igual a igual.

Una vez vistas las principales estrategias, procede poner de manifiesto que la presencia de las administraciones públicas en las redes sociales no es tarea fácil ya que los responsables del diseño y gestión de las mismas no solo han de contar con los recursos técnicos necesarios sino que además han de tener conocimientos de marketing digital y tener las habilidades necesarias para crear redes de confianza entre las personas. Así, los departamentos responsables de comunicación de las administraciones públicas deberán de integrar dentro de sus planes estratégicos de comunicación la gestión y planificación estratégica de las redes sociales que manejan. Para ello, un instrumento recomendable es la elaboración de una guía en la que se den las herramientas necesarias al personal encargado de su gestión para elaborar contenidos, creación de cuentas y perfiles así como los instrumentos necesarios para la medición de los resultados obtenidos.

De este modo, los planes estratégicos de comunicación de las redes sociales deberían de tener en cuenta a la hora de su elaboración, al menos, los siguientes aspectos;

- **Objetivos del proyecto;** En toda estrategia y proyecto de comunicación existen objetivos generales y otros específicos cuya delimitación previa resulta esencial.
- **Público objetivo;** Para analizar el perfil de usuario que interactúa en las redes sociales y al cual la administración pretende llegar es necesario realizar un profundo análisis de lo que sucede en los medios sociales del área de influencia de la administración en concreto. De este modo, se tomará conciencia de número de personas objetivo, como se expresan y la forma en

que lo hacen. Conociendo profundamente al público objetivo es la mejor forma de que los mensajes calen profundamente, sean directos y precisos.

- Elección adecuada de los medios sociales; No todas las redes sociales son iguales, ni sirven para lo mismo ni están compuestas por los mismos perfiles de personas. Cada red tiene su lenguaje propio y sus características técnicas. Es por ello que la elección de la red social a utilizar es esencial a la hora de transmitir un mensaje u otro.
- Estilo; Las redes sociales son usadas por todo aquel que lo desee. El lenguaje utilizado en este tipo de redes suele ser cercano y de complicidad. Así, las administraciones públicas deben acercarse a los ciudadanos por estos medios en lenguaje común, que sea cercano a los ciudadanos evitando tecnicismos, sin cometer errores ortográficos sin olvidarse de las normas de cortesía elementales. No entrar en provocaciones de otros usuarios y responder cuando se es preguntado son cuestiones básicas de estilo que no se deben olvidar.
- Definir equipo y recursos; Debe definirse que y quienes van a formar parte del equipo de trabajo en redes sociales. Resulta fundamental que estos profesionales cuenten con acceso a la información de la entidad para poder transmitirla adecuadamente.
- Planificación; Definir que y cuando va a ser publicado resulta una cuestión clave. No obstante, la inmediatez de las redes sociales requiere una constante actualización de esta planificación para adaptarse a la cambiante realidad de Internet.
- Promoción; Dar a conocer la presencia de la entidad en las redes sociales debe convertirse en uno de los primeros objetivos ya que estas no sirven de nada sin ciudadanos que las conozcan e interactúen con ellas.
- Medir el impacto; Hoy en día la gran mayoría de las redes sociales cuenta con sistemas estadísticos de medición del impacto en la red. Estas estadísticas serán muy buenos indicadores para tomar decisiones al respecto de un posible cambio de estrategia.

Poner de manifiesto que las redes sociales han revolucionado el mundo. Han supuesto cambios estratégicos profundos en la forma en que las personas se relacionan entre si y han supuesto un cambio de paradigma en la comunicación social. Las administraciones públicas no deben continuar siendo ajenas a estas nuevas formas de comunicarse por lo que deben comenzar a poner en marcha planes estratégicos de comunicación que incluyan la gestión de las redes sociales. La supervivencia de las administraciones públicas depende en gran medida de cómo se realicen estos pasos de adaptación y transición de estas entidades a las nuevas realidades comunicativas que ofrece el mundo digital.

Para finalizar este apartado, me gustaría hacer una breve reseña al respecto de los aspectos legales que las administraciones públicas deben tener en cuenta al usar las redes sociales.



Como antes se ha dicho, cada vez más las administraciones públicas están implementando el uso de las redes sociales y las herramientas web 2.0 para relacionarse con los ciudadanos. Existen, incluso, en España administraciones públicas que poseen su propio canal en Youtube.

Ahora bien, el uso de estas herramientas debe realizarse siempre dentro del marco constitucional así como respetando los derechos de los ciudadanos con quienes se relaciona, ajustando a los principios dispuestos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante LAECSP), y al resto del ordenamiento jurídico.

La LAECSP reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas utilizando medios electrónicos, siendo la principal novedad con respecto a la Ley 30/1992 la obligatoriedad en su prestación al reconocerse como un derecho de los ciudadanos.

De este modo, la normativa al respecto del uso de las redes sociales y medios electrónicos va desde la establecida por la propia herramienta web hasta la normativa vigente aplicable al ámbito online.

- En materia de protección de datos de carácter personal; Nos encontramos la regulación de esta materia en la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. La regulación abarca desde la garantía de la privacidad y confidencialidad de la información hasta el correcto tratamiento de los datos personales.
- En materia de protección de derechos de autor; Regulado en el Real Decreto 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. Protege las obras de creación original como pueden ser contenidos elaborados por las AAPP o por terceros difundidos y compartidos en las redes sociales.
- En materia de garantía del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, regulado en la Ley 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, protegiendo a los usuarios de las posibles intromisiones en esta materia.
- En materia de prestador de servicios de la sociedad de la información, regulado en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico. Entre otras cuestiones, esta Ley establece la obligación de todas aquellas administraciones públicas que tengan alojados en sus websites o perfiles de redes sociales datos de los usuarios de responsabilizarse de ellos así como archivarlos con los niveles de seguridad que sean adecuados.
- En materia de marcas y propiedad intelectual; Con respecto a las marcas, las administraciones públicas deben respetar los derechos de estas regulados en la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de marcas. Con respecto a la propiedad intelectual, los gestores o usuarios públicos encargados del uso de las redes sociales o websites, deben evitar el plagio o reproducción de la totalidad de los contenidos de otro sitio web, blog, etc.. perteneciente a un tercero tal y



como establece el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual.

Así, el incumplimiento de cualquiera de las normas anteriormente expuestas puede derivar en responsabilidad patrimonial de la administración. Cuando los incumplimientos sean realizados por empresas subcontratistas de estos servicios como pueden ser agencias de publicidad y marketing o comunicación, estas últimas podrán responder civil, penal y administrativamente.

En conclusión, las administraciones públicas deben velar por que el personal encargado de la gestión de los websites y las redes sociales cumpla con la normativa con respecto al uso de Internet. Así, las administraciones públicas deberán establecer controles tanto internos como externos que garanticen el buen uso además de crear los instrumentos de sanción necesarios que garanticen el cumplimiento.

De este modo, el uso de la estrategia “social media compliance” es muy recomendable en el uso de las redes sociales por las administraciones públicas ya que les permitirá; cumplir con la normativa vigente y evitar multas, sanciones o denuncias que dañen la imagen, regular las reglas de comportamiento del personal o del community manager en el uso de las redes sociales, proyectar una imagen coherente online, con una imagen uniforme con reglas claras conocidas por todo el personal.

Así, a la hora de implementar por parte de una administración pública una estrategia “social media compliance, es muy recomendable seguir las siguientes etapas (Arteaga, 2013)

*“1. Como primer paso, es necesario hacer un “análisis y estudio previo” de la institución (misión, visión, valores, etc.), los objetivos que persigue con la presencia en medios sociales, así como la estrategia a implementar a través de una política de comunicación.*

*2. Identificación y priorización de los riesgos que podrían afectar en la estrategia de social media y evaluación de los riesgos.*

*3. Elaboración de una “política interna de social media” de obligatorio cumplimiento para personal, que especifique de forma clara y precisa las medidas a seguir y pautas de actuación en el uso de las redes sociales (horarios, mensajes dentro de las redes, descargas, roles, articulaciones, consultas y mensajes en general). Esta política interna debe estar basada en principios claros y sencillos.*

*4. Es necesario “capacitar y formar” al personal sobre la normativa a cumplir, las reglas a seguir y la importancia del uso de las redes sociales, para que conozcan sus limitaciones y las consecuencias de su actuación.*

*5. Es recomendable que exista una política uniforme de “elaboración de contenidos de terceros” que se publican en Internet y que exista control sobre los mismos, ya que pueden causar daños a la reputación e imagen de la institución.*

*6. Asimismo, se debe dejar claro al personal que no debe asociar sus perfiles personales con el institucional.*

7. Finalmente, es necesario el control, “supervisión y verificación del cumplimiento” y “actualización” de las políticas. Debe ser un documento vivo, y es importante que se implanten medios y/o personas encargadas de la supervisión de las mismas.”

La guía del uso de Twitter por parte de las AAPP en el Reino Unido, la guía de usos y estilos en las redes sociales del Gobierno Vasco o la guía de usos y estilos de las redes sociales de la Generalitat de Cataluña son algunos ejemplos de implementación en las AAPP de códigos y guías de buenas prácticas en el uso de las redes sociales.

## 11.- CONCLUSIONES.

A lo largo del presente trabajo se ha puesto de manifiesto la importancia que representa la comunicación en el ámbito de las administraciones públicas en una doble vertiente. Por un lado, como la comunicación afecta a la imagen de la entidad, de sus trabajadores y de sus representantes políticos y todo ello afecta en la forma en la que los ciudadanos perciben la administración y, por otro lado, la importancia que tiene la comunicación para la marcha y el rodaje diario de la administración, para su funcionamiento interno.

De esta manera, hemos podido ver como la percepción del ciudadano de la administración varía en función de cómo esta se comunique con él. Los ciudadanos no están satisfechos con la administración cuando sus derechos de acceso a la información no están siendo atendidos o cuando están atendidos de un modo defectuoso. Las administraciones públicas, con sus representantes políticos como responsables, deben realizar importantes esfuerzos en comunicar a los ciudadanos que se hace y como se hace y, para ello, deben encontrar los canales de información más adecuados en función del tipo de población al que se estén dirigiendo. La comunicación no es estática por lo que es muy probable que las herramientas y estrategias que sirvieron para comunicar en el pasado no sirvan para comunicar en futuro. La sociedad es cambiante y las estrategias y modos de comunicar deben adaptarse a los nuevos requerimientos de los receptores de la información, es decir, de los ciudadanos.

Además, los trabajadores de la entidad tienen un papel fundamental en la comunicación de la entidad con los ciudadanos. Son estos quienes a través de la atención al público que realizan y de los comentarios que realizan entre sus propios familiares y amigos, e incluso entre los propios compañeros, dan una imagen determinada de cómo esa administración funciona, trasladando de este modo sus opiniones personales a la opinión de la calle.

Sin perjuicio de lo anterior, los representantes políticos son las piezas clave a la hora de comunicar en una administración pública. Estos van a ser los encargados de que los mensajes se comuniquen de un modo claro e inteligible por el público objetivo así como son los responsables de los contenidos transmitidos. Como ya se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo, el que, como y cuando son preguntas esenciales para poder llevar a cabo una adecuada estrategia de comunicación.

Las administraciones públicas disponen de múltiples medios para comunicarse con el ciudadano, tanto a nivel de descripción de acciones a realizar o proyectos a llevar

a cabo, como a nivel de servicios que se ofrecen y se ponen a disposición de todos los usuarios. En este sentido, es muy importante que se utilicen los medios más accesibles para los ciudadanos objetivo ya que si los ciudadanos no son conscientes de lo que la administración pone a su disposición o lo que pretende llevar a cabo la insatisfacción y rechazo de los usuarios se hará cada vez más patente.

Por otro lado, la comunicación interna se torna igualmente esencial. Esto es así ya que, dentro de una misma organización, deben darse mensajes uniformes entre el personal que la coherencia y uniformidad en los mensajes evita contradicciones y malos entendidos. Es esencial que el personal al servicio de una administración conozca el modo en que esta funciona así como cuales son los objetivos y metas a alcanzar y los modos en que se pretende llegar a ellos. Esta es la forma en que todos avancen en una misma dirección. Las reuniones entre los responsables de las diferentes áreas y las reuniones de los superiores con los subordinados son básicas para poder transmitir esos mensajes así como para fomentar las relaciones sociales entre los empleados.

De este modo, la comunicación tanto externa como interna de una administración pública es un aspecto esencial que requiere de una estrategia concreta que debe ser definida con antelación. A la hora de definir una estrategia de comunicación deben tener en cuenta muchos aspectos como son; los actores que van a intervenir, el público al que se va a dirigir, los mensajes que se van a transmitir, etc.. Todos ellos encaminarán a la administración a una estrategia determinada para comunicar eficazmente.

Las nuevas tecnologías disponibles han hecho que la administración deba plantearse una actualización de los medios en los cuales estaba habituada a comunicar. De este modo, las redes sociales y los medios web 2.0. hacen que las administraciones públicas se encuentren en medio de un profundo proceso de cambio. Las nuevas disposiciones legales vigentes en conjunción con las nuevas tecnologías y las demandas informativas de los ciudadanos están provocando estos cambios. Actualmente muchas administraciones son reacias a romper las tradicionales barreras existentes a la hora de comunicar, ciñéndose a los métodos tradicionales. No obstante, ya existen muchos ejemplos de administraciones que están poniendo a disposición de los ciudadanos las nuevas tecnologías disponibles para poder relacionarse con ellos. El uso de las redes sociales y las nuevas formas de interactuar con los ciudadanos que estas nos ofrecen están revolucionando por completo las formas de comunicar así como acercan enormemente la gestión pública a los ciudadanos.

Así, ha quedado de manifiesto la relevancia de la comunicación en el ámbito de las administraciones públicas como motor de modernización de las administraciones y de interacción con los ciudadanos. Igualmente, la importancia de establecer estrategias determinadas para comunicar que tratarán de lograr la eficacia y la excelencia administrativa y, como no, la importancia de dotar de una mayor transparencia estableciendo canales de comunicación adecuados para la participación activa de la ciudadanía.

Una administración pública moderna y actualizada que se preocupe de las labores comunicativas logrará un mayor nivel de satisfacción ciudadana, lo que se traducirá en una mejor imagen de las instituciones al servicio del ciudadano.

## 12. BIBLIOGRAFÍA.

- BELÉN RIVERA, Alix, RODOLFO ROJAS, Luís, y otros (2005). “La comunicación como herramienta de gestión organizacional”. *Negotium: revista de ciencias gerenciales*, Año 1, Nº. 2.
- CAMPILLO ALHAMA, Conchi (2010). *Pensar en la publicidad*. Vol IV, núm. 1, pp. 45-62.
- CLAMPITT, Phillip G (2013), *Communication for managerial effectiveness*. London, SAGE Publications Inc.
- CRIADO GRANDE, Ignacio. *Documentación sobre gerencia pública*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.
- MEJÍA LOPERA, Carolina y RODRÍGUEZ MONSALVE, John Mario (2005). *La comunicación como elemento de fortalecimiento organizacional*. Universidad de Antioquia.
- MOREU, E. (2005): *La Administración Anunciante. Régimen jurídico de la publicidad institucional*. Navarra, Aranzadi.
- GUÍA práctica para el uso de las redes sociales en los Ayuntamientos*. Autor; Red transdigital y red de municipios digitales. Julio 2012.

## ACTUALIDAD JURIDICA: RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN NACIONAL

### CÓDIGO PENAL

#### CÓDIGO PENAL: MODIFICACIÓN

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE de 31 de marzo de 2015, número 77).

Las modificaciones que dicha Ley afectan a las entidades locales son las siguientes.

En lo que se refiere a los delitos contra la Administración Pública la modificación refuerza la punición de los delitos de corrupción en su ámbito. Con carácter general, se elevan las penas de inhabilitación previstas para este tipo de delitos. Así sucede en los delitos de prevaricación administrativa, infidelidad en la custodia de documentos y revelación de secretos, cohecho, tráfico de influencias, en la apropiación indebida y administración desleal cometida por funcionario público, fraudes y exacciones ilegales, entre otros.

Se añade la imposición de penas de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, impidiendo así que el condenado por el delito de corrupción pueda optar durante el tiempo de la condena a un cargo electivo. Así se ha establecido, entre otros, en los delitos de cohecho, prevaricación de funcionario público o tráfico de influencias

Se regula una nueva tipificación de la malversación como un supuesto de administración desleal de fondos públicos. De este modo se incluyen dentro del ámbito de la norma, junto con las conductas de desviación y sustracción de los fondos públicos, otros supuestos de gestión desleal con perjuicio para el patrimonio público. Al igual que en el caso de los particulares, la apropiación indebida de bienes por parte del funcionario es sancionada con una pena equivalente a la de la gestión desleal.

Se incluye un supuesto agravado que es aplicable en todos los casos de causación de un perjuicio al patrimonio público superior a 50.000 euros, y se prevé una agravación mayor de la pena (que permite alcanzar penas de hasta doce años de prisión), en los casos de especial gravedad.

Para los casos de menor gravedad, en los que la entidad del perjuicio patrimonial no exceda de 4.000 euros, se mantiene un tipo atenuado para el que está previsto un marco penal amplio que permita a los tribunales ajustar la pena a las



circunstancias del caso y, en cualquier caso, la imposición de penas superiores a las actualmente previstas.

Suprime la reforma la especie de falta como ilícito penal. En consecuencia, se suprime la falta de deslucimiento de bienes públicos prevista hasta ahora en el artículo 626 del Código, que es reconducida la figura de delito si revisten los daños cierta gravedad; en otro caso quedan despenalizados por lo que la respuesta ha de ser el resarcimiento civil o la sanción administrativa.

Asimismo se suprime la infracción penal del artículo 630, referente al abandono de jeringuillas u otros objetos peligrosos que pudieran causar daños a las personas, que únicamente tendrán la consideración de delito si efectivamente llegan a causar daño; en otro caso, las entidades locales habrán de tipificar el abandono como infracción administrativa en las correspondientes ordenanzas fiscales. Igual ocurre con el apartado 1 del artículo 631 que tipificaba la conducta del poseedor del animal feroz o dañino que lo deje suelto.

En cambio eleva a la categoría de delito el abandono de animales domésticos que de la tipificación de falta del 631.2 pasa a ser considerado tipo atenuado del maltrato de animales del artículo 337 bis del Código, en la actual redacción.

De la misma manera se mantiene el castigo penal para el que se mantuviere en un domicilio social o local fuera de las horas de apertura contra la voluntad del titular, que se eleva de falta al subtipo atenuado de delito del artículo 203.

## FUNCIÓN PÚBLICA

### **FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL: PUESTOS RESERVADOS: PUBLICACIÓN**

Resolución de 8 de enero de 2015, de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se dispone la publicación conjunta de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (BOE de 22 de enero de 2015, número 19).

## **PERSONAL: ESTATUTO BÁSICO: MESAS DE NEGOCIACIÓN: MODIFICACIÓN**

Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (BOE de 28 de febrero de 2015, número 51).

En lo que aquí interesa, el Real Decreto-ley modifica el artículo 35.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en el sentido de extender la válida constitución de las Mesas de Negociación cuando, además de la representación de la Administración correspondiente, y sin perjuicio del derecho de todas las Organizaciones Sindicales legitimadas a participar en ellas en proporción a su representatividad, tales organizaciones sindicales representen, como mínimo, la mayoría absoluta de los miembros de los órganos unitarios de representación en el ámbito de que se trate, además de las previstas para la negociación colectiva de funcionarios públicos, como ocurría con anterioridad a esta reforma, a las Mesas comunes de negociación del personal funcionario y laboral.

### HACIENDAS LOCALES

#### **HACIENDAS LOCALES: INFORMACIÓN TRIBUTARIA**

Resolución de 19 de febrero de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se desarrolla la información a suministrar por las corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda (BOE de 2 de marzo de 2015, número 52).

La Resolución tiene por objeto, según dice su exposición de motivos, facilitar a los Ayuntamientos el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 79 de Presupuestos Generales del Estado para 2015 relativa a suministrar a la Administración del Estado la información sobre el esfuerzo fiscal de los mismos, requisito necesario para que ésta proceda a la liquidación definitiva de la participación de cada uno de los Ayuntamientos en los tributos del Estado, y al efecto dicta las instrucciones correspondientes.

## **ENTIDADES LOCALES: ENDEUDAMIENTO: PRUDENCIA FINANCIERA: MODIFICACIÓN**

Resolución de 5 de marzo de 21 de 2015, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la de 5 de febrero de 2015, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las entidades locales, y de las comunidades autónomas que se acojan al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (BOE de 6 de marzo de 2015, número 56).

La Resolución modifica el referido anexo que contiene la tabla de tipos fijos o los diferenciales máximos aplicables sobre el coste de la financiación del Estado para determinar el coste total máximo de las operaciones de endeudamientos de los entes locales.

## **CONTABILIDAD PÚBLICA: MODIFICACIÓN NORMATIVA**

Resolución de 10 de marzo de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica la de 17 de noviembre de 2011, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la Administración General del Estado (BOE de 16 de marzo de 2015, número 64).

## **DAÑOS CAUSADOS POR TEMPORALES EN EL PRIMER TRIMESTRE DE 2015: MEDIDAS URGENTES**

Real Decreto-ley 2/2015, de 6 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y otros efectos de los temporales de lluvia, nieve y viento acaecidos en los meses de enero, febrero marzo de 2015 (BOE de 7 de marzo de 2015, número 57).

Acuerdo de convalidación, BOE de 31 de marzo de 2015, número 77.

Las medidas que establece el Real Decreto-ley son de aplicación a las personas y bienes afectados por los daños causados por los temporales acaecidos en el primer trimestre del año 2015, en las comunidades autónomas afectadas por los mismos, medidas que se podrán extender, mediante Real Decreto, a otros sucesos de características similares que puedan acaecer en cualquier comunidad autónoma, hasta el 31 de mayo de 2015.

En uno y otro caso los términos municipales y núcleos de población afectados y a los que le serán de aplicación las medidas se determinarán por orden del Ministro del Interior.

Se establecen ayudas por daños materiales en vivienda y enseres, y en explotaciones agrarias, establecimientos industriales, mercantiles, marítimo-pesqueros, turísticos y de otros servicios.

En lo que se refiere a las corporaciones locales se prevén ayudas por daños en infraestructuras municipales y en la red viaria de las diputaciones provinciales.

También se prevén ayudas por los gastos causados para hacer frente a las situaciones de emergencia que no tengan por objeto reparaciones de infraestructuras.

A efectos de contratación pública, los contratos de obras, servicios o suministros para paliar los daños podrán tener la consideración de emergencia, previo acuerdo por el órgano correspondiente, y se declara de urgente ocupación los bienes afectados, en su caso, por las expropiaciones precisas.

Entre otros beneficios a particulares, se concede la exención de las cuotas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondientes al ejercicio de 2015 que afecten a viviendas, establecimientos industriales, turísticos, mercantiles, marítimo-pesqueros y profesionales, explotaciones agrarias y forestales, locales de trabajo y similares, dañados, así como una reducción en el IAE del mismo ejercicio por daos sobre estos mismos bienes cuando estén afectos a actividad económica, y la disminución que por esta causa se produzcan en los tributos locales será compensada a los entes locales afectados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Finalmente, el Real Decreto-ley regula el resto de as ayudas, su régimen y requisitos.

## INDICE DE PRECIOS AL CONSUMO

### **ÍNDICE DE PRECIOS: SUPRESIÓN**

Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española  
(BOE de 31 de marzo de 2015, número 77).

Hasta la entrada en vigor de la nueva ley la indexación, esto es, la modificación de los valores monetarios de las variables económicas de acuerdo con la variación de un índice, se ha venido haciendo a través del Índice de Precios al Consumo (IPC). La nueva ley elimina la referida “indexación” y no tiene en cuenta índice alguno.

Así, el artículo 1 de la ley dispone que el objeto de la misma consiste en el establecimiento de un régimen basado en que los valores monetarios no sean modificados en virtud de índices de precios o fórmulas que lo contengan. Esta disposición es de aplicación a las revisiones de cualquier valor monetario en cuya determinación intervenga el sector público, así como a los arrendamientos urbanos, rústicos y de servicios.

Por tanto, estos valores monetarios no podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en función de precios o fórmulas que los contengan, salvo que con carácter excepcional se apruebe un régimen de revisión periódica y predeterminada de dichos valores siempre que sea en función de precios individuales e índices específicos de precios, cuando la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera, y se autorice reglamentariamente.

Asimismo, para los contratos de arrendamiento de inmuebles contemplados en la Ley de Contratos del Sector Público, las partes podrán, previa justificación económica, incorporar un régimen de revisión periódica y predeterminada para la renta.

Los valores monetarios objeto de la ley podrán ser objeto de revisión periódica no predeterminada o de revisión no periódica siempre que se justifique en una memoria económica, memoria cuyo contenido mínimo se determinará reglamentariamente.

Las revisiones de los precios y tarifas de los contratos incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, se regirán por lo dispuesto en el mismo.

El régimen de revisión de precios de los contratos públicos incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo expediente de contratación se haya iniciado antes de la entrada en vigor del Real Decreto previsto en el artículo 4 de la ley que establecerá los principios generales de las revisiones de valores monetarios motivadas por variaciones de costes, será el que esté establecido en los pliegos.



Los regímenes de revisión periódica y predeterminada aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley mantendrán su vigencia hasta la entrada en vigor del referido Real Decreto, si bien en las fórmulas las referencias a las variaciones de índices generales, tales como IPC o el Índice de Precios Industriales, deberán sustituirse por el valor cero.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la ley la negociación salarial colectiva, las revisiones previstas en la Ley de la Seguridad Social y los instrumentos financieros.

La ley deroga, entre otras normas la disposición adicional octogésimo octava de la Ley de Presupuestos para 2014, relativa a la desindexación respecto a índices generales de contratos del sector público, en el momento en que entre en vigor el Real Decreto a que se ha hecho referencia anteriormente.

También deroga, entre otras, los artículos 90 a 92 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Asimismo, se modifica la rúbrica del Capítulo II del Título III del Libro I de la Ley de Contratos del Sector Público, así como diversos artículos de la misma relacionados con la revisión de precios y actualización de costes.

Finalmente, la ley modifica el artículo 25 de la Ley de Haciendas Locales en el sentido de que los acuerdos de establecimiento de tasas por utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económico que ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente, informes que han de quedar incorporados al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo.

## PARTIDOS POLITICOS

### **PARTIDOS POLÍTICOS: FINANCIACIÓN: SUBVENCIONES PÚBLICAS**

Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas (BOE de 31 de marzo de 2015, número 77).

En lo que se refiere a la financiación de los partidos políticos, la reforma introduce, entre otros, un nuevo apartado al artículo 3, el nueve, según el cual todos los organismos y Administraciones Públicas que concedan subvenciones a los partidos políticos deberán hacer público el detalle de las subvenciones abonadas y de los perceptores al menos una vez al año, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Como la entidades locales pueden conceder asignaciones a los grupos políticos que integran sus corporaciones para gastos de funcionamiento, de acuerdo con lo previsto en la LRBRL, entendemos que el nuevo precepto es de aplicación, en este supuesto, a las entidades locales.

## SEGURIDAD CIUDADANA

### **SEGURIDAD CIUDADANA: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA**

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE de 31 de marzo de 2015, número 77).

El objeto de la ley es la regulación de un conjunto plural y diversificado de actuaciones de distinta naturaleza orientadas a la tutela de la seguridad ciudadana, mediante la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos.

Queda fuera de su ámbito las prescripciones que tienen por objeto velar por el buen orden de los espectáculos y la protección de las personas y bienes a través de una acción administrativa ordinaria, aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que ésta se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual del control del espectáculo.

Entre los fines de la ley destacamos el de la pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general los espacios destinados al uso y disfrute público, y la garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad.

El artículo 5, al enumerar las autoridades y órganos competentes, dispone que las autoridades locales ejercerán las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y la legislación de régimen local, espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades clasificadas.

En materia de espectáculos y actividades recreativas el Estado podrá dictar normas de seguridad pública para los edificios e instalaciones en los que se celebren. Las autoridades competentes, de acuerdo con el artículo 5, adoptarán las medidas

necesarias para preservar la pacífica celebración de los espectáculos públicos y podrán prohibir o suspenderlos cuando exista un peligro cierto para personas o bienes o acaecieran o se previeran graves alteraciones de la seguridad ciudadana.

Asimismo, todas las autoridades y funcionarios públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con su normativa específica deben de colaborar con las autoridades competentes enumeradas en el artículo 5.

Define la ley el documento nacional de identidad y el pasaporte, regula sus características, obtención y derechos y obligaciones de sus titulares en relación con los mismos.

Para la entrada de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en edificios ocupados por organismos oficiales o entidades públicas no será preciso el consentimiento de la autoridad o funcionario que los tuviere a su cargo.

Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento. Asimismo podrán establecer controles en las vías públicas. Podrán, además, proceder a la grabación de personas, lugares u objetos mediante cámaras de videovigilancia de acuerdo con la legislación vigente en la materia.

La ley regula ampliamente el régimen sancionador, tipificando las infracciones y las sanciones. Los alcaldes podrán imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en la ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica.

Así, entre otras infracciones que pueden tener relevancia en el ámbito local destacamos las siguientes:

a) Infracciones muy graves:

- Las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones.

- La celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas quebrantando la prohibición o suspensión ordenada por razones de seguridad pública.

- La proyección de haces de luz mediante cualquier tipo de dispositivo sobre los conductores de medios de transporte que puedan deslumbrarles o distraer su atención y provocar accidentes.

b) Infracciones graves:

- La perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas, cuando no sean constitutivas de infracción penal.

- Causar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos, u obstaculizar la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos, cuando en ambos casos se ocasione una alteración grave de la seguridad ciudadana.

- Las acciones y omisiones que impidan u obstaculicen el funcionamiento de los servicios de emergencia, provocando o incrementando un riesgo para la vida o integridad de las personas o de daños en los bienes.

- La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación.

- La intrusión en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad.

- La solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial.

c) Son infracciones leves:

- La celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.

- El incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público, reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores en el normal desarrollo de los mismos.

- Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal.

- La realización o incitación a la realización de actos que atenten contra la libertad e indemnidad sexual, o ejecutar actos de exhibición obscena, cuando no constituya infracción penal.

- La proyección de haces de luz, mediante cualquier tipo de dispositivo, sobre miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para impedir o dificultar el ejercicio de sus funciones.

- La ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de infracción penal.

Asimismo la ocupación de la vía pública con infracción de lo dispuesto por la Ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquella por la autoridad competente. Se entenderá incluida en este supuesto la ocupación de la vía pública para la venta ambulante no autorizada

- Los daños o el deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, así como de bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública, cuando no constituyan infracción penal.

- El escalamiento de edificios o monumentos sin autorización cuando exista un riesgo cierto de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes.

- La remoción de vallas, encintados u otros elementos fijos o móviles colocados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para delimitar perímetros de seguridad, aun con carácter preventivo, cuando no constituya infracción grave.

- Dejar sueltos o en condiciones de causar daños animales feroces o dañinos, así como abandonar animales domésticos en condiciones en que pueda peligrar su vida.

- El consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos cuando perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana.

A efectos de lo dispuesto en la tipificación de las infracciones, se entenderá por infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, entre otras, los servicios de suministro y distribución de agua.

Las sanciones por las infracciones muy graves oscilan entre 30.001 y 600.000 euros de multa; las correspondientes a las infracciones graves entre 601 y 30.000 euros, y las leves entre 100 y 600 euros.

La ley deroga expresamente la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango, se opongan a la misma.

Finalmente, la ley entra en vigor el 1 de julio de 2015.



## SUBVENCIONES

### **DAÑOS A LAS INFRAESTRUCTURAS LOCALES POR CATÁSTROFES NATURALES: SUBVENCIONES**

Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones que tengan por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de: infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales  
(BOE de 12 de febrero de 2015, número 37).

La Orden se dicta al amparo del artículo 17.1 de la Ley de Subvenciones según el cual, en el ámbito de la Administración General del Estado, los ministros establecerán las oportunas bases reguladoras de la concesión de subvenciones.

Así, la Orden establece y regula las bases reguladoras para la concesión, seguimiento y control de subvenciones por daños en infraestructuras municipales y red viaria de las Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares y Comunidades Autónomas Uniprovinciales consecuencia de catástrofes naturales así declaradas por norma con rango de ley.

Su ámbito de aplicación son las entidades locales y núcleos de población afectados por las catástrofes naturales, que serán determinados por normativa del Ministerio del Interior, con carácter previo a la convocatoria.

Las entidades beneficiarias de las ayudas serán las diputaciones provinciales, cabildos insulares de las Islas Canarias, consejos insulares de las Illes Balears y comunidades autónomas uniprovinciales en cuyos términos radiquen los municipios y núcleos de población determinados en las respectivas órdenes del Ministerio del Interior.

Las subvenciones se destinarán a obras de reparación o restitución de infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, y a la red viaria de las diputaciones provinciales y cabildos y consejos insulares, y comunidades autónomas uniprovinciales.

La Orden regula el modo, forma, tiempo y documentación para la presentación de las solicitudes, solicitud que ha de ser individual para cada obra.

## RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

### ARTESANIA

#### **ARTESANÍA: FOMENTO: PLAN**

Decreto 166/2014, de 2 de diciembre, de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, por el que se aprueba el II Plan Integral para el Fomento de la Artesanía En Andalucía  
(BOJA de 13 de enero de 2015, número 7).

### CALENDARIO LABORAL

#### **CALENDARIO LABORAL 2016**

Decreto 114/2015 de 24 de marzo, de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016  
(BOJA de 26 de marzo de 2015, número 59).

#### **FIESTAS LOCALES 2015**

Resolución de 12 de marzo DE 2015 de la Dirección General de Relaciones Laborales de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, por la que se complementa el contenido de la anterior de 16 de diciembre de 2014, por la que se publican las fiestas locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015  
(BOJA de 18 de marzo de 2015, número 53).

## CONSUMO

### **CONSUMIDORES: SUBVENCIONES: ENTIDADES LOCALES**

Resolución de 9 de marzo, de la Secretaría General de Consumo de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, por la que se realiza la distribución de créditos correspondientes a la convocatoria 2014, para la concesión de subvenciones a Entidades Locales de Andalucía para la financiación de actuaciones en materia de protección y defensa de las personas consumidoras (BOJA de 16 de marzo de 2015, número 51).

## ELECCIONES LOCALES

### **ENTIDADES LOCALES AUTÓNOMAS: PROCESOS ELECTORALES: ELECCIÓN DE PRESIDENTE: MEDIOS MATERIALES**

Decreto 108/2015 de 17 de marzo, de la Consejería de Justicia e Interior, por el que se establecen las características de los medios materiales a utilizar en el proceso electoral para la elección de la Presidencia de las Entidades Locales Autónomas existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 20 de marzo de 2015, número 55).

El Decreto establece las características de los medios materiales a utilizar en los procesos electorales para la elección de los presidentes de las entidades locales autónomas: locales, cabinas, mesas electorales, urnas, papeletas de votación, sobres e impresos electorales.

Es de destacar que este Decreto se promulga con vocación de permanencia, y no circunscrito exclusivamente para el proceso electoral del 24 de mayo de este año.

## EMPLEO

### **FOMENTO DEL EMPLEO: AYUNTAMIENTOS: AYUDAS**

Decreto-ley 2/2015 de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo

(BOJA de 11 de marzo de 2015, número 48).

Acuerdo de convalidación, BOJA de 31 de marzo de 2015, número 62.

El Decreto-ley establece ayudas de las que pueden ser entidades beneficiarias los ayuntamientos, y a tal efecto establece la Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria Emple@Joven y Emple@25+, enmarcada en el Programa Emple@Joven y Emple@25+, y cuyo objetivo es promover la creación de empleo fomentando la relación laboral de personas desempleadas por parte de los ayuntamientos para la realización de proyectos de cooperación social y comunitaria, que les permita mejorar su empleabilidad mediante la adquisición de competencias profesionales.

Las entidades beneficiarias son los ayuntamientos quienes tendrán que tener en cuenta para la selección de la obra y servicios, en su caso, a las entidades locales autónomas.

Las personas destinatarias de las ayudas son las personas inscritas como demandantes de empleo no ocupadas que tengan entre 18 y 24 años y estén inscritas en e fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, así como tener 25 años o más de edad.

Las ayudas se otorgarán por un periodo de duración de seis meses por cada contrato efectuado a jornada completa.

Los proyectos tendrán que desarrollarse en el municipio de referencia y podrán consistir en la ejecución o prestación de obras o servicios de interés social para el impulso del empleo, proyectos que deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Su duración será de doce meses.
- b) La ejecución de la obra o el servicio habrá de ser en régimen de administración directa.
- c) No podrá sustituirse el personal de estructura del ayuntamiento por las personas contratadas con cargo a esta iniciativa.

El plazo de presentación de las solicitudes es de dos meses a partir de la entrada en vigor del Decreto-ley, que es al día siguiente al de su publicación en el BOJA.

## FIESTAS

### **PIROTECNIA: USO EN MANIFESTACIONES FESTIVAS: REGULACIÓN**

Decreto 106/2015 de 17 de marzo, de la Consejería de Justicia e Interior, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de las manifestaciones festivas con uso de pirotécnicos y la formación de las personas que intervienen en las mismas (BOJA de 20 de marzo de 2015, número 55).

Para que puedan utilizarse artificios pirotécnicos en manifestaciones festivas es preciso previamente el reconocimiento del carácter religioso, cultural o tradicional de las mismas.

La declaración de tal reconocimiento corresponde a la dirección general de la Administración de la Junta de Andalucía competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas a instancia del Ayuntamiento en cuyo territorio se desarrolle la manifestación festiva. El reconocimiento de la Junta de Andalucía ha de ser previo a la autorización municipal para el desarrollo de la actividad pirotécnica.

La solicitud del Ayuntamiento tiene que ir acompañada de certificación expedida por la secretaría del Ayuntamiento comprensiva de que el órgano municipal competente ha acordado la solicitud; memoria acreditativa de la justificación de la fiesta, así como relación del tipo de artificios pirotécnicos utilizados y su forma de uso; y finalmente, especificación de si se permite la participación de menores. En el caso de que la manifestación festiva haya sido declarada de interés turístico de Andalucía, la documentación a aportar, además de si van a participar menores, el tipo y la forma de uso de los artificios de pirotecnia a utilizar, fecha de la resolución que declara el interés turístico, certificación de su vigencia y memoria que contenga una breve descripción de la fiesta.

Todas las manifestaciones festivas con uso de artificios pirotécnicos aprobadas por la dirección general competente de la Junta de Andalucía, serán inscritas por esta en un catálogo de manifestaciones festivas de carácter religioso, cultural o tradicional con uso de artificios pirotécnicos, catálogo que tendrá el carácter de público.

Para que puedan participar menores en estas manifestaciones es preciso autorización escrita previa de los padres o tutores, autorizaciones que han de constar en



el ayuntamiento correspondiente; además han de acreditar que han recibido la formación suficiente. En ningún caso podrán participar menores de 12, 16 y 18 años si se van a utilizar artificios pirotécnicos de la categoría 2, 2 y 3, respectivamente, a que se refiere el artículo 141 del Reglamento de artículos pirotécnicos y de cartuchería.

Las personas que deseen participar en este tipo de manifestaciones deberán pertenecer a un grupo de consumidores reconocidos como expertos debidamente constituido, regulando el Decreto los requisitos para la constitución de estos grupos así como el contenido de los cursos.

Asimismo, en cuanto al régimen sancionador, el Decreto declara la aplicación del Título X del Reglamento de artículos pirotécnicos cartuchería a los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el Decreto.

## MEDIO AMBIENTE

### **SUELOS CONTAMINADOS: REGLAMENTO**

Decreto 18/2015 de 27 de enero, por el que se aprueba el reglamento que regula el régimen aplicable a los suelos contaminados (BOJA de 25 de febrero de 2015, número 38).

El Reglamento define los conceptos sobre los que incide, regula las competencias sobre la materia de la Consejería y de los municipios.

Las competencias que el Reglamento atribuye a estos son la declaración y delimitación de los suelos contaminados, la aprobación de los proyectos de descontaminación y la declaración de desclasificación de los suelos como contaminados, en los casos en que los suelos estén comprendidos íntegramente en su término municipal; la organización y gestión de un inventario que permita identificar los suelos contaminados y su delimitación, los planes de descontaminación aprobados y los suelos desclasificados como contaminados, cuando afecten a suelos que estén comprendidos íntegramente en su término municipal; y la transmisión al Inventario andaluz de suelos contaminados, en el marco del principio de colaboración entre las administraciones públicas, de la información que disponga sobre suelos declarados contaminados, los proyectos de descontaminación y la desclasificación de suelos contaminados que afecten a suelos que estén comprendidos íntegramente en su término municipal.

Asimismo, el Reglamento regula los procedimientos para la declaración de un suelo como contaminado, el de aprobación del proyecto de descontaminación, y el de desclasificación de un suelo como contaminado, estableciendo la participación de los ayuntamientos en las diversas fases de los mismos.

Como instrumentos de actuación en estos suelos el Reglamento regula el Inventario Andaluz de Suelos Potencialmente Contaminados, el Inventario Andaluz de Suelos Contaminados y los Inventarios Municipales de Suelos Contaminados, así como los planes y proyectos de actuación de suelos contaminados.

Regula el Reglamento el procedimiento de evaluación ambiental preciso para la aprobación de los instrumentos de planeamiento que contemple cambios de uso en terrenos en los que se desarrollen o se hayan desarrollado actividades potencialmente contaminantes del suelo.

Regula, asimismo, las obligaciones de las personas titulares de actividades potencialmente contaminantes del suelo, así como de los propietarios de suelos que hayan soportado una actividad potencialmente contaminante.

También establece el Reglamento la inspección, vigilancia, control y régimen sancionador, atribuyendo la potestad sancionadora a la Junta de Andalucía.

Finalmente, las Ordenanzas municipales deberán adaptarse al Reglamento en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del mismo, y a tal efecto, la Administración de la Junta de Andalucía, un vez transcurridos seis meses desde aquella, iniciará las actuaciones oportunas que posibiliten el análisis de los municipios, en el seno del Consejo Andaluz de Concertación Local, y en defecto de ordenanzas municipales se aplicarán las normas que pueda aprobar al respecto la Junta de Andalucía.

## **MEDIO AMBIENTE: MODIFICACIÓN NORMATIVA**

Decreto-ley 3/2015 de 3 de marzo, por el que se modifican las leyes 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía, 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros y se adoptan medidas excepcionales en materia de sanidad animal

(BOJA de 11 de marzo de 2015, número 48).

Corrección de errores, BOJA de 17 de marzo, número 52.

Acuerdo de convalidación, BOJA de 31 de marzo de 2015, número 62.

El objeto del Decreto-ley es adaptar la ley andaluza 7/2007, de 9 de julio, de Gestión de la Calidad Ambiental a la normativa básica estatal, Ley 21/2013, de 9 de

diciembre, de Evaluación Ambiental, al objeto de mantener el modelo de autorización ambiental unificada recogida en la ley andaluza, y unificar el procedimiento de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas cuando se realiza a los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico.

El objeto de la modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, por su parte, tiene como finalidad modificar el efecto del silencio administrativo de los informes sectoriales que, de acuerdo con la referida Ley, ha de emitir la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía, que pasa de positivo a negativo.

## **MEDIO AMBIENTE: ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN DE LA RED ECOLÓGICA EUROPEA NATURA 2000: DECLARACIÓN**

Decreto 1/2015, de 13 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Acebuchales de la Campiña Sur de Cádiz (ES6120015), Cola del Embalse de Bornos (ES6120002), Cola del Embalse de Arcos (ES6120001), Río Guadalmez (ES6130004), Sierra de Santa Eufemia (ES6130003) y Corredor Ecológico del Río Guadiamar (ES6180005)  
(BOJA de 16 de marzo de 2015, número 51).

## **MEDIO AMBIENTE: ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN DE LA RED ECOLÓGICA EUROPEA NATURA 2000: DECLARACIÓN**

Decreto 7/2015, de 20 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Albufera de Adra (ES6110001) y Laguna Honda (ES6160001) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Albufera de Adra y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales Laguna Honda y Laguna del Chinche  
(BOJA de 16 de marzo de 2015, número 51).

## **MEDIO AMBIENTE: ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN DE LA RED ECOLÓGICA EUROPEA NATURA 2000: DECLARACIÓN**

Decreto 4/2015, de 13 de enero, por el que se declaran las Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Rambla de Arejos (ES6110016), Río Antas (ES6110017), Río Adra (ES6110018), Ríos Guadiaro y Hozgarganta (ES6120031), Río Guadiaro (ES6170031), Río Guadalquivir (ES6170034), Río Guadalmedina (ES6170028), Ríos Guadalhorce, Fahalas y Pereilas (ES6170033), Río Fuengirola (ES6170022), Río Real (ES6170025), Río Manilva (ES6170029), Río de Castor (ES6170017), Río Verde (ES6170019), Río Guadaiza (ES6170020), Río Guadalmina (ES6170021), Río Guadalmanza (ES6170024), Río del Padrón (ES6170026) y Arroyo de la Cala (ES6170027) (BOJA de 17 de marzo de 2015, número 52).

Mediante Orden de 18 de marzo de 2015, publicada en el BOJA de 26 de marzo de 2015, número 59, se aprueban los Planes de Gestión de cada una de las citadas ZEC.

## **MEDIO AMBIENTE: ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN DE LA RED ECOLÓGICA EUROPEA NATURA 2000: DECLARACIÓN**

Decreto 6/2015, de 20 de enero, por el que se declara la Zona de Especial Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 Acantilados de Maro-Cerro Gordo (ES6770002), se amplía el ámbito territorial del Paraje Natural Acantilado de Marco-Cerro Gordo y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del citado Paraje Natural (BOJA de 17 de marzo de 2015, número 52).

## **MEDIO AMBIENTE: PLAN DE INSPECCIÓN 2015**

Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Viceconsejería de Medio Ambiente por la que se aprueba el Plan de Inspección y Control Medioambiental para el año 2015 (BOJA de 19 de marzo de 2015, número 54).

Los Planes de Inspecciones en materia Medioambiental fueron establecidos por la Orden de 10 de noviembre de 1999, al objeto de supervisar y controlar las diferentes actividades que hayan sido o deban ser sometidas a algún tipo de autorización o informe por parte de la Administración Medioambiental.

El Plan para 2015 contempla actuaciones específicas para los Espacios Naturales de Sierra Nevada y Doñana.

## SERVICIOS SOCIALES

### **SERVICIOS SOCIALES: DEPENDENCIA DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS A MUNICIPIOS DE MÁS DE 20.000 HABITANTES Y DIPUTACIONES**

Acuerdo de 30 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se distribuyen créditos entre Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales al objeto de financiar el refuerzo de los servicios sociales comunitarios en el desarrollo de las competencias atribuidas en materia de dependencia (BOJA de 9 de enero de 2015, número 5).

### **SERVICIOS SOCIALES: GARANTÍA ALIMENTARIA: AYUDA A MUNICIPIOS: PRÓRROGA**

Decreto-ley 1/2015 de 17 de febrero, por el que se prorroga la medida extraordinaria y urgente de apoyo a las Entidades Locales para acciones de solidaridad y garantía alimentaria, mediante ayudas directas a los municipios menores de 20.000 habitantes (BOJA de 25 de febrero de 2015, número 38).

Convalidación, mediante Resolución de 4 de marzo de 2015, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación (BOJA de 11 de marzo de 2015, número 48).

El Decreto-ley prorroga para el ejercicio de 2015 la medida extraordinaria y urgente de apoyo a las Entidades Locales para acciones de solidaridad y garantía alimentaria, mediante ayudas a los municipios menores de 20.000 habitantes, incluida en el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad.

### **POLÍTICAS SOCIALES: GESTIÓN POR AYUNTAMIENTOS: PRÓRROGA PARA 2016**

Orden de 20 de marzo de 2015, de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, por la que se prorrogan algunas de las medidas aprobadas por el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía



(BOJA de 26 de marzo de 2015, número 59).

La Orden proroga para el ejercicio 2015 el Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía, gestionado por los ayuntamientos y aprobado por el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio. A cada ayuntamiento se le garantiza un mínimo de 10.700 euros, y el plazo para la solicitud de participación en dicho programa es de 15 días desde el siguiente a la entrada en vigor de la Orden.

Asimismo, la Orden proroga para el ejercicio de 2015 el Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, gestionado por los ayuntamientos y aprobado por el Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio. La Orden establece el importe que le corresponde a cada ayuntamiento en función de la media de personas desempleadas durante el año 2014, e, igualmente, el plazo para la solicitud de participación en este programa es de 15 días desde el siguiente a la entrada en vigor de la Orden

#### SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

##### **RÉGIMEN LOCAL: APLICACIÓN LEY 27/2013 EN ANDALUCÍA: ACUERDO**

Acuerdo de 18 de febrero de 2015, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local  
(BOJA de 23 de marzo de 2015, número 56).

Se acuerda que las condiciones, previstas en los artículos 2 del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo y 7.4 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, según la redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas por parte de las entidades locales son de aplicación tanto para las que estuviesen ejerciendo las entidades locales en el momento de la entrada e vigor de la Ley como las que se puedan iniciar a partir de ese momento.

Asimismo se acuerda que la continuidad por las entidades locales de las competencias recogidas en el artículo 2.2 último inciso, y en los apartados 3 y 4 del mismo artículo del Decreto-ley 7/2014 de 20 de mayo exigirá el cumplimiento de las condiciones aludidas en el acuerdo recogido en el párrafo anterior, esto es, que no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la hacienda municipal en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria sostenibilidad financiera y no se incurra

en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público por otra Administración Pública, y que corresponde velar a cada entidad local por su cumplimiento, sin perjuicio de las competencias que corresponda ejercer a la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto titular de la competencia material y de la tutela financiera de las entidades locales de su territorio.

## VENTA AMBULANTE

### **MERCADOS AMBULANTES: PLAN DE ACTIVACIÓN**

Orden de 23 de enero de 2015, de la Consejería de Turismo y Comercio, por la que se aprueba el Plan de Activación del Comercio Ambulante en Andalucía para el período 2015/2017  
(BOJA de 6 de febrero de 2015, número 25).

El Plan tiene su fundamento en la Ley de Comercio Ambulante que prevé la posibilidad de que la Consejería del ramo pueda adoptar medidas de fomento para la mejora de los mercadillos de aquellos municipios cuyas ordenanzas hayan sido objeto de informe favorable por el Consejo Andaluz de Comercio.

La Orden define los objetivos generales del Plan de Activación del Comercio Ambulante, así como sus líneas estratégicas.

Para el desarrollo y ejecución del Plan se crea una comisión de seguimiento compuesta por siete miembros de los que dos son representantes del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.



## ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

### TRIBUNAL SUPREMO

#### **COMPETENCIA MUNICIPAL PARA CONVOCAR REFERENDUM PARA INCLUIR EN EL PGOU SUELO AUTORIZADO PARA PROSPECCIÓN DE HIDROCARBUROS MEDIANTE FRACTURA HIDRÁULICA: DESESTIMACIÓN POR SER ESTA MATERIA COMPETENCIA ESTATAL**

*Sentencia de 19 de noviembre de 2014 de la Sección 3ª de la Sala de lo  
Contencioso Administración del Tribunal Supremo.*

*Recurso contencioso administrativo: 467/2013.*

*Ponente: Eduardo Espín Templado.*

El Ayuntamiento de Kuartango interpone recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30-08-2013, por el que no se autoriza la celebración de una consulta popular relativa a que el plan general de ordenación urbana recoja como uso autorizado del suelo, el de la prospección o extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica.

El Tribunal Supremo desestima el recurso, diciendo que el uso de técnicas de prospección y extracción de hidrocarburos, que es sobre lo que versa la consulta pretendida, ni es competencia municipal ni se trata de un asunto que se circunscriba al ámbito local, requisitos exigidos por el artículo 71 de la Ley de Bases del Régimen Local.

En efecto, sigue diciendo, la regulación sobre las referidas técnicas, su uso, restricciones y demás aspectos que hayan de ser contemplados son en todo caso competencia estatal, pues se trata de cuestiones que corresponden a la normativa sobre régimen energético y a las bases de la ordenación económica general, dada la trascendencia de la materia energética sobre la economía general del país. Pues bien, la Constitución atribuye al Estado la bases sobre el régimen energético (apartado 25 del artículo 149 ), correspondiendo el desarrollo de la normativa básica a las Comunidades Autónomas en los términos de sus

respectivos Estatutos de Autonomía. Naturalmente que las labores de prospección o extracción de recursos energéticos se realizan, como no puede dejar de ser, sobre terreno que necesariamente corresponderán en todo caso a municipios concretos, pero ello no quiere decir que tal circunstancia otorgue a éstos capacidad para determinar o condicionar la utilización de dichas técnicas. En consecuencia, hay que concluir que la consulta pretendida versa sobre una materia respecto a la que el Ayuntamiento carece de competencias, por mucho que se enmarque dentro del ámbito de una competencia municipal como lo es el plan de ordenación urbana. En cuanto a las competencias sobre las bases de la planificación general de la actividad económica, la Constitución la atribuye igualmente al Estado como competencia exclusiva en el apartado 13 del artículo 149.

Además, continua diciendo el TS, el ámbito territorial en el que hay que ubicar la cuestión sobre la que se proyecta la consulta, tampoco puede circunscribirse, como pretende el Ayuntamiento recurrente, al ámbito local. Pues aunque la consulta se refiera al uso de las técnicas controvertidas en el territorio municipal, es evidente que la regulación sobre dichas técnicas de prospección y extracción de hidrocarburos y su uso se proyecta sobre todo el territorio nacional. En consecuencia, la consulta, con independencia de su carácter no vinculante, versa sobre una cuestión de interés territorial general respecto a la que la regulación sobre la materia por parte del titular de la competencia, el Estado, siempre abarcará todo el territorio nacional.

**CONTRIBUCIONES ESPECIALES. BENEFICIO GENERAL Y BENEFICIO ESPECIAL: ADQUISICIÓN DE LA CUALIDAD DE SOLAR DE LA FINCA AFECTADA COMO CONSECUENCIA DE LAS OBRAS**

*Sentencia de 27 de noviembre de 2014 de la Sección 2ª de la Sala de lo*

*Contencioso Administración del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 2616/2012.*

*Ponente: Juan Gonzalo Martínez Micó.*

El Ayuntamiento de Anguciana adoptó el acuerdo de aprobación de la ordenanza fiscal de imposición y ordenación de contribuciones especiales para financiar la obra de urbanización para la finalización de la calle Gonzalo de Berceo de dicha localidad.

Contra este acuerdo recurren los propietarios de una finca que queda afectada por la imposición de la contribución especial, considerando el Ayuntamiento que dicha finca queda especialmente beneficiada por la apertura de la calle.



La Sala de instancia desestimó el recurso.

El Tribunal Supremo, lo mismo que la Sala de instancia, considera que la finca de los recurrente, con la apertura del vial, adquiere la condición de solar con todos los derechos y obligaciones inherentes a la calificación como solar del inmueble y además al ejecutarse el vial puede llevarse a cabo la construcción de las 20,9 viviendas que permiten las Normas Subsidiarias.

También el TS desestima la alegación de la parte recurrente de que no concurre en el hecho imponible beneficio especial o aumento de valor, cuando la referida Sala así lo reconoce. El TS declara que para poder imponer contribuciones especiales hay que acreditar al existencia del beneficio especial, y que éste sea concreto, efectivo y actual, es decir, producido y evaluable en el momento de realizarse las obras o instalarse los servicios y no depender de circunstancias hipotéticas y aleatorias de futuro, destruyéndose el concepto de beneficio especial si se entendiera que el beneficio común o general es equivalente a aquel. El beneficio especial es aquel que se produce cuando las obras municipales, además de atender al interés común o general, aprovechan en concreto a personas determinadas que reciben una utilidad mas intensa que el resto de la colectividad. La idea de beneficio especial se halla relacionada con la ejecución de obras que afecten de modo concreto, directo y especial a determinadas personas, como acontece cuando se pavimenta o se hace el acerado de una específica y concreta calle, pero en el entendimiento de que siempre debe pretenderse un interés común o general, de modo que dichas obras generan un beneficio especial predominante, que se va difuminando progresivamente a las zonas más cercanas hasta llegar y expandirse e identificarse con el beneficio común o general a todos los propietarios de inmuebles. En cambio, en las obras que constituyen los sistemas generales el fin predominante es el interés común, que por supuesto afecta a todos los propietarios, pero que normalmente no genera un beneficio especial, sino la simple concreción individual de dicho interés común, que no es lo mismo. Ese beneficio especial o incremento de valor tiene relación necesariamente con el aprovechamiento urbanístico de los terrenos, de manera que los que tengan la condición de no urbanizables o aun siendo urbanos carecieran de edificabilidad en el momento en que las obras se han ejecutado o el servicio haya comenzado a prestarse, que es el del devengo de las contribuciones especiales.

El TS declara que con la apertura del vial como consecuencia de la realización de las obras incluidas en el proyecto aprobado por el Ayuntamiento de Anguciana y finalización de la urbanización de la calle Gonzalo de Berceo, el bien inmueble al que afectan las obras adquiere la condición de solar "con todos los derechos y obligaciones inherentes a la calificación como solar del inmueble,

y además al ejecutarse el vial puede llevarse a cabo la construcción de las 20,9 viviendas que permiten las Normas Subsidiarias (aclaraciones a la prueba pericial)", lo cual comporta que, en este caso, sí existe para la parte recurrente un beneficio especial muy concreto y nada despreciable, cual es la posibilidad de construir con la obra que se financia con la contribución especial nada menos que cerca de 21 viviendas, con lo cual se cumple el requisito del artículo 28 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, todo ello al margen de que no debe olvidarse, también, la Jurisprudencia de esta Sala que reconoce la existencia de un beneficio especial cuando, como en este caso, se produce la apertura de un vial, y así, ante un caso análogo contemplado en la sentencia de este Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1996 (apelación 6659/1991), esta Sala y Sección ya razonó que la producción de un beneficio general por la apertura de un vial no significa que no se puedan imponer contribuciones especial si junto a ese beneficio general resultan algunas propiedades especialmente beneficiadas, como sucede tratándose de la apertura de calles; y así resulta que en este caso la finca propiedad de los recurrentes, por cuya titularidad se ha girado las liquidaciones de que trae causa este proceso, atraviesa la calle Gonzalo de Berceo; en la actualidad tiene fachada solo a una calle, a través de la cual se realiza la conexión con las redes del municipio, pero después de la apertura de la calle Gonzalo de Berceo mejorará considerablemente su desarrollo edificatorio con la apertura de dos nuevas fachadas a la citada calle, beneficiando objetivamente la calidad del solar o solares resultantes al poder permitir una mejor distribución de las futuras construcciones, así como un incremento de su valor por la existencia de una mejora general en la zona ya que el tramo este de la calle Gonzalo de Berceo tiene una situación de fondo de saco con difícil salida, que, indudablemente, se facilitará con la urbanización del tramo pendiente, objeto de esta litis, lo que permitirá a las viviendas que utilizan dicho tramo disponer de una conexión más rápida y cómoda que la actualmente existente. Por lo que concurren todas las condiciones requeridas para considerar a los recurrentes como sujetos pasivos de las contribuciones especiales aplicadas por el Ayuntamiento.

Finalmente, el TS rebate la alegación que hace la parte recurrente de que se trata de un procedimiento en el que la parte recurrente es exclusivamente, la beneficiada por la actuación aislada", cuando, en realidad, tal beneficio especial no es sólo para la parte recurrente, sino que también se beneficia el propio Ayuntamiento y los titulares de las parcelas colindantes con la de la parte recurrente, lo cual, por un lado, no sólo no es reprobado o desvirtuado por la parte recurrente, sino que, además, si se analiza el expediente de contribuciones especiales se observará que del calculado total del coste de la obra de urbanización en el proyecto de actuación aislada de la calle Gonzalo de Berceo, que asciende a 168.468,46 euros, se aplica, a título de contribución especial, la suma de 151.621,61 euros, que representa un 90%, sin que, por lo demás, y aparte de que tal tanto por ciento estaría dentro de los límites que señala el artículo 31 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, tampoco se ha desvirtuado por prueba alguna que tal tanto porcentual sea o bien excesivo o bien inadecuado o no proporcional al beneficio especial o aumento de valor que

experimenta la parte recurrente en el resto de la finca de su propiedad no expropiada, máxime cuando, en este orden, la sentencia recurrida señala:

"La doctrina jurisprudencial por su parte hace especial hincapié en la necesidad de que los módulos respeten la justicia en el reparto al señalar que la libertad que, con carácter general, se concede a los Ayuntamientos para aplicar como módulo de reparto de las contribuciones especiales, conjunta o separadamente, alguno de los diversos elementos que el precepto proporciona, está condicionada por la necesidad de obtener en cada caso concreto lo que ha venido calificándose como un principio de justicia en el reparto, difícil de plasmar en formulaciones abstractas pero que puede traducirse como la exigencia de que en cada caso concreto las fincas especialmente beneficiadas por obras contribuyan a su financiación en un porcentaje que represente la proporción de su beneficio en relación con las demás".

## **AUTONOMÍA MUNICIPAL. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. INTERESES SUPRAMUNICIPALES. INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE AUTONOMÍA MUNICIPAL**

*Sentencia de 1 de diciembre de 2014 de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 3659/2012.*

*Ponente: César Tolosa Tribiño.*

La sentencia del TS recuerda que la jurisprudencia de dicho Tribunal viene declarando sostenidamente que el control que sobre la potestad de planeamiento de los Ayuntamientos puede realizar la Administración autonómica con ocasión de los acuerdos de aprobación definitiva debe respetar la autonomía municipal ( artículo 140 de la Constitución y artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local), sin inmiscuirse, en principio, en los elementos discrecionales de interés local, como es la propia elección del modelo de ciudad. Por tanto, la fiscalización de la Administración autonómica ha de recaer sobre los elementos reglados del plan (documentos preceptivos, procedimiento establecido, estándares de dotaciones, límites de edificabilidad, etc.); y sobre los aspectos discrecionales que tengan incidencia supramunicipal. Pero, como señala la sentencia de 26 de junio de 2008 (casación 4610/2004 ), la

Administración autonómica también ostenta la potestad de « ... control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex artículo 9.3 Constitución Española »" ( Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2013 ).

En relación con los aspectos reglados la Comunidad Autónoma tiene un control pleno, con alguna matización respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como señala la STS de 25 de octubre de 2006.

Respecto a los aspectos discrecionales del plan, debemos distinguir, entre las determinaciones que afectan a un interés puramente local o municipal, o superior a este. Así, cuando el interés público concernido es municipal y no alcanza intereses que rebasen dicho ámbito, la competencia es estrictamente municipal, pues ha de prevalecer el modelo de ciudad que dibuja el Ayuntamiento, con la salvedad relativa al control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex artículo 9.3 CE.

Las determinaciones discrecionales del plan, por otro lado, cuando afecten a materias que incidan sobre intereses supralocales, vinculándose con un modelo territorial superior al municipal, sí permiten intervenir a la Administración autonómica corrigiendo, modificando o sustituyendo las determinaciones discrecionales del plan, establecidas en la fase municipal del procedimiento. Dicho de otra forma, el posible control o modificación por la Comunidad Autónoma de todos aquellos aspectos discrecionales del planeamiento, estará en función de los intereses públicos concernidos, y aún en el caso de tratarse de intereses locales, únicamente, que no se haya lesionado la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos..."

Así, en el caso concreto enjuiciado por en la sentencia, el TS declara que las modificaciones atinentes a la edificabilidad del sector, introducidas por la Comunidad Autónoma en el trámite de aprobación definitiva, no responden ni se justifican por intereses supramunicipales susceptibles de protección, desde el momento que los valores de defensa del patrimonio cultural mediante la eliminación de posibles interferencias visuales sobre el núcleo histórico del municipio, no han quedado acreditadas, sino que por el contrario, se afirma que la edificabilidad que constaba en la aprobación provisional no era incompatible con dicha finalidad.

A mayor abundamiento, los planes constituyen un todo armónico que determina un necesario equilibrio en sus determinaciones capaz de permitir su viabilidad económica, resultando que en este caso, las alteraciones introducidas, suponen, en palabras del perito, una ruptura del equilibrio económico que existía en las aprobaciones inicial y provisional, perjudicándose la viabilidad económica del sector.

**SÍMBOLOS RELIGIOSOS. ACONFESIONALIDAD DEL ESTADO.  
CRUZ INSTALADA EN BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MUNICIPAL.  
VALORES CULTURALES. DERECHOS FUNDAMENTALES.  
ELIMINACIÓN. DENEGACIÓN**

*Sentencia de 2 de diciembre de 2014 de la Sección 7ª de la Sala de lo  
Contencioso Administración del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 905/2012.*

*Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.*

La sentencia del TS recuerda. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictó Sentencia, en fecha 06-09-2011, desestimatoria del recurso contencioso deducido por la vía del Procedimiento Especial de Protección de los Derechos Fundamentales de la Persona contra la Resolución tácita de la Consellería de Medio Ambiente de la Generalidad Valencia, por la que se desestima la solicitud de retirada de la «Cruz de la Muela» del Monte de la Muela, en el término municipal de Orihuela.

El TS declara en la sentencia que de los datos que resultan del proceso de instancia y del debate habido en casación es posible llegar a la conclusión de que la Cruz de la Muela forma parte, no sólo ya de la simbología religiosa tradicional de la población alicantina de Orihuela sino además de su propia fisonomía cultural, porque así lo ha querido el consenso social, que no sólo se remonta, como pretende la parte actora, a una etapa predemocrática anterior a la Constitución de 1978, sino que sus orígenes son muy anteriores, situados concretamente en el año 1411. Todo ello aunque la cruz actual no sea la original, lo que, en cualquier caso, revela su arraigo popular durante más de seiscientos años y su incardinación dentro de la propia tradición cultural y social de Orihuela y de su patrimonio histórico religioso cultural.

Como sostiene la sentencia del Tribunal Constitucional 34/2011, de 28 de marzo, en estos casos ha de tomarse en consideración *"no tanto el origen del signo o símbolo como su percepción en el tiempo presente, pues en una sociedad en la que se ha producido un evidente proceso de secularización es indudable que muchos símbolos religiosos han pasado a ser, según el contexto concreto del caso, predominantemente culturales aunque esto no excluya que para los creyentes siga operando su significado religioso (...) pues fácilmente se comprende que cuando una tradición religiosa se encuentra integrada en el conjunto del tejido social de un determinado colectivo, no cabe sostener que a*



*través de ella los poderes públicos pretendan transmitir un respaldo o adherencia a postulados religiosos".*

En el caso concernido, hemos de convenir de nuevo con el Fiscal y con la sentencia recurrida en que la Cruz de la Muela cuya retirada se solicitó a la Consejería de Medio Ambiente de la Generalidad Valenciana por los recurrentes, es un monumento que, además de constituir un símbolo religioso propio del catolicismo, forma parte de la tradición cultural de Orihuela y de su entorno, tratándose de un símbolo profundamente arraigado en aquella población, porque así lo ha considerado el consenso social. De ahí que, al igual que lo señalado por el Tribunal Constitucional para el caso que se enjuiciaba en la sentencia citada y también en otros que se citaban en la misma, no pueda entenderse que la persistencia de tal símbolo religioso comprometa la aconfesionalidad del Estado ni su neutralidad.

La parte recurrente alega la sentencia "Lautsi" del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de fecha 3 de noviembre de 2009, recaída sobre la existencia de símbolos religiosos en el ámbito educativo. Partiendo de la base de que el supuesto de la educación y la enseñanza es distinto, y aun reconociendo que en dicha materia precisamente la neutralidad religiosa debería ser mayor que en el caso de meros símbolos externos, que no implican la toma de posición del poder público, sino la mera existencia histórica de un arraigo religioso determinado, lo cierto es que la primera sentencia de dicho Tribunal fue revocada por otra de la Gran Sala de fecha 18 de marzo de 2011, que se produce durante la tramitación del recurso contencioso-administrativo y que es tenida en cuenta precisamente por la sentencia recurrida.

**TASA MUNICIPAL POR EL APROVECHAMIENTO ESPECIAL DEL DOMINIO PÚBLICO LOCAL A EMPRESA TRANSPORTISTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA. COMPATIBILIDAD CON LA NORMATIVA ESTATAL Y COMUNITARIA REGULADORA DE LA ACTIVIDAD DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA. RELEVANCIA DEL INFORME ECONÓMICO FINANCIERO**

*Sentencia de 11 de diciembre de 2014 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 3926/2012.*

*Ponente: Manuel Martín Timón.*

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña dictó sentencia EL13-09-2012, desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Ordenanza Fiscal reguladora de la "Tasa por el

aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresa transportista de energía eléctrica” del Ayuntamiento de Molins de Rei (Barcelona), publicada en el BOP de Barcelona de 30-12-2010.

El TS estima parcialmente el recurso de casación interpuesto frente a dicha Sentencia, anulando la regulación contenida en su artículo 4º relativo a la determinación de la base imponible, desestimando el recurso en todo lo demás..

Considera el TS en la sentencia comentada que los Ayuntamientos tienen competencia para la imposición de la exacción a estas empresas. Así, declara que la imposición de una tasa por el aprovechamiento especial del dominio público municipal a favor de la empresa transportista de energía eléctrica debe hacerse de acuerdo con la Constitución y las leyes (artículo 133.2 de la Constitución), previsión de la Carta Magna de la que se obtiene que los municipios al establecerla han de respetar tanto el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, como la legislación sectorial sobre el transporte de la energía eléctrica, ya sea la estatal, encarnada en la Ley 54/1997, ya la europea, constituida por las Directivas 2003/54/CE y 2009/72/CE.

Y ya de entrada, se ha de subrayar que, como con tino señala la sentencia impugnada, en el cuarto de sus Fundamentos Jurídicos, la tasa controvertida *"no recae sobre la actividad eléctrica en sí misma considerada, sino en la ocupación del dominio público local. Ciertamente es que la imposición de un gravamen de esta naturaleza proyecta unos efectos económicos sobre quien desarrolla una actividad empresarial por cuanto supone una disminución de facto del beneficio en términos absolutos. Ahora bien, esta circunstancia no puede fundamentar por sí sola la ilegalidad de la tasa porque su fundamento se alberga en el artículo 133 de la Constitución al tratarse de un tributo local, anclaje jurídico que no cabe preterir; además, de prosperar la tesis de la actora, debería de cuestionarse, incluso, la constitucionalidad del artículo 20 TRLHL ."*

Por lo tanto, podemos concluir, que el Ayuntamiento recurrido al implantar la tasa controvertida no se ha introducido en campo ajeno.

Con respecto a las normas comunitarias, el TS declara que tampoco se produce tal vulneración. Al respecto declara la sentencia que en lo que se refiere a los condicionamientos que pudieran derivarse del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, vaya por delante que, según subraya la sentencia impugnada, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores armonizados, como el de las telecomunicaciones, en el ámbito del transporte de la energía eléctrica la ordenación comunitaria no contiene disposiciones que acoten directamente la potestad tributaria de los Estados miembros, debiendo subrayarse que allí donde

el legislador de la Unión ha decidido limitarla contempla la posibilidad de imponer tasas como la aquí cuestionada [véase el artículo 13 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002 , relativa a la autorización de redes y servicios de telecomunicaciones (Directiva autorización) -DOUE serie L, núm. 108, p. 21- y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de julio de 2012, Vodafone España y France Telecom España (asuntos C-55/11 , C-57/11 y C-58/11)].

En conclusión, en el ámbito en el que ahora nos movemos, no existe armonización comunitaria que impida el establecimiento de una tasa como la controvertida, limitándose la normativa compartida a exigir esa previsibilidad, mediante un sistema de cálculo objetivo, transparente, no discriminatorio y que refleje los costes. Desde la perspectiva examinada, ninguna duda alberga esta Sala sobre la adecuación de la tasa controvertida al derecho de la Unión, resultando innecesario el planteamiento de la cuestión prejudicial que se nos sugiere.

La tasa no grava directamente la actividad de transporte de energía eléctrica, pero se ha de reconocer, no obstante, que su exacción reducirá indudablemente el margen de beneficio de la recurrente, por lo que cabría tener en cuenta la carga que comporta a la hora de determinar la retribución a percibir por la misma, considerándola como un "coste" de esa actividad. Aun así, eso es, incluso admitiendo la necesidad de que la tasa controvertida debiera ser tomada en consideración para fijar la retribución del transporte de energía eléctrica, las dificultades susceptibles de derivarse de esa tarea no determinan la ilegalidad de la ordenanza fiscal que la regula, ni por tal causa se vulneran las normas comunitarias, como se ha dicho anteriormente.

Es indudable que el carácter planificado del transporte de energía eléctrica y la condición de regulado de su régimen retributivo no serán fáciles de compatibilizar con las peculiares características de una tasa como la combatida - que puede llegar a afectar a más de ocho mil municipios, siendo su establecimiento, como ya hemos apuntado, potestativo para los mismos; pudiendo variar el régimen de cuantificación de uno a otro, y estando sujeto su establecimiento y regulación a constantes alteraciones, que deben ser publicadas todas ellas en el boletín oficial correspondiente, debiendo manejarse en tal tesitura unos cincuenta periódicos oficiales-, pero en tanto no se demuestre imposible, de las dificultades de compatibilización no derivan las vulneraciones de la legislación estatal -ni europea, como se ha visto- denunciadas por la compañía recurrente.

Tampoco es relevante que la cuantía de la tasa se haga depender en el artículo 4 de la Ordenanza fiscal combatida de los ingresos medios obtenidos por compañía recurrente, por kilómetro de línea de alta y media tensión que ocupen el dominio público municipal (parámetro «IMN/KM»), porque, devengándose el 1 de enero de cada ejercicio, conforme establece el artículo 5.2 de la Ordenanza fiscal, es evidente que dicho parámetro, que determina la cuantía de la tasa, no

puede ser calculado con los datos de ese mismo ejercicio, debiendo obtenerse con los de los anteriores. Y, siendo esto así, tampoco el régimen de cuantificación previsto para la misma impide per se tener en cuenta su existencia e importe para determinar las tarifas y la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica.

Otro motivo en el que la recurrente basa la casación es que el artículo 5 de la Ordenanza combatida se refiere al período impositivo (anual) y al devengo (1 de enero de cada año) de la tasa, sosteniendo que esto es contrario al ordenamiento jurídico en la medida en que el devengo de la tasa debía ser instantáneo, por lo que habiéndose producido la instalación con anterioridad a la aprobación de la Ordenanza, ésta suponía un supuesto de retroactividad auténtica, contrario al artículo 9.3 de la Constitución. Al respecto, el TS declara que decae la argumentación de la parte recurrente en cuanto asimila el régimen al que vienen sometido los bienes de dominio público, respecto a su uso o aprovechamiento, al régimen expropiatorio, considerando erróneamente que, una vez obtenida la declaración de utilidad pública, son susceptibles de expropiación mediante la imposición y ejercicio de una servidumbre de paso y la consiguiente necesidad de ocupación urgente de los terrenos públicos. Técnicamente, desde la perspectiva del instituto de la expropiación, si los bienes de dominio público no son susceptibles de expropiación, no puede predicarse su ocupación, por lo que en modo alguno cabe situar el devengo en el momento de un hecho jurídico inexistente (la ocupación expropiatoria), ni claro está, puede mantenerse que el devengo se produzca de forma instantánea y única y que ello de lugar en el presente caso a una retroactividad constitucionalmente prohibida por aplicar la tasa a situaciones pasadas.

La declaración de utilidad pública respecto de los bienes de dominio público determina en exclusividad la autorización para su uso privativo o aprovechamiento especial; obtenida la autorización el uso efectivo de dichos bienes para el transporte de la electricidad, conlleva una mayor intensidad de dichos bienes y/o la concurrencia de circunstancias de peligrosidad, que habilita a la imposición de la tasa que nos ocupa, cuya naturaleza, obviamente, difiere, conceptual y materialmente, de la contraprestación indemnizatoria como garantía expropiatoria a favor de los particulares que ven gravados sus inmuebles.

También aduce la recurrente que la Ordenanza carece del requisito de la generalidad aplicable a las exacciones y que, por el contrario se trata de una exacción *intuitu personae*. Al respecto la sentencia dice que los artículos 1, 2 y 3.1 de la Ordenanza, tienen las notas de abstracción e impersonalidad propias de una disposición general, tal como reconoce la sentencia recurrida y lo mismo ocurre con los apartados 1 y 3 del artículo 7, el artículo 8 y la Disposición



### Adicional Segunda.

Sin embargo, preciso es reconocerlo, no sucede lo mismo con los artículos 3.2, 5, 6 y 7.2 y Disposición Adicional Primera, preceptos todos ellos en los que existe una mención específica a la empresa recurrente.

Ahora bien, el artículo 3.2 carece de contenido imperativo, limitándose a enunciar una situación de monopolio natural en la que la actividad de transporte está asignada a la mercantil recurrente y a partir de ello la Ordenanza regula la cuantificación y gestión de la tasa, dando por sentado que el único destinatario es dicha entidad. Por eso, el artículo 4, no presenta un carácter abstracto con respecto a la base, al fijarla en función de los ingresos medios obtenidos por la empresa, por Km. de línea de alta y media tensión, determinando un importe de 36.320 euros para 2011; por su parte, el artículo 5, referido al período impositivo y devengo de la tasa, tiene un contenido abstracto y general en sus apartados 1 y 3, pero no en el 2, como tampoco lo tienen los artículos 6, 7.2 y la Disposición Adicional Primera.

Con todo, resulta innegable que de los preceptos a que acabamos de referirnos se deriva la imposibilidad de entender que si cualquier otra empresa llegase a utilizar el dominio público local para ejercer la actividad de transporte de energía eléctrica en el término municipal de Molins de Rei, bastaría el juego de la de Disposición Adicional Segunda para exigirle la tasa discutida.

Por ello, el planteamiento que debemos hacernos es el de, si teniendo en cuenta el carácter reglamentario de la Ordenanza (artículo 106.1 y 2 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local ), podía llevar a cabo una regulación de la tasa como la efectuada, al conocerse que no existía en el municipio de Molins de Rei otra empresa, distinta de EMPRESA RECURRENTE, que fuera titular de la actividad de transporte.

Y la respuesta debe ser necesariamente positiva porque la Ordenanza, para cumplir con el principio de generalidad, ha de contemplar la situación fáctica actual y no la potencial, y como tal incierta, por lo que si no existe en término municipal otra empresa de transporte de energía eléctrica (tal como aparece reconocido en autos por la parte recurrida), el referido principio queda cumplido, sin perjuicio que un cambio de normativa o situación con la aparición de cualquier otra empresa de transporte, diera paso a una situación en la que entonces, pero solo entonces, se produciría una vulneración del principio de generalidad y del de igualdad, de no llevarse a cabo una modificación de la Ordenanza. Y a la misma conclusión ha de llegarse en relación con la mera posibilidad, prevista en el artículo 35.2 de la Ley del Sector Eléctrico , de que determinadas instalaciones de hasta 220 kV de tensión, por sus características y funciones, sean titularidad de la empresa distribuidora de la zona que se determine, dando lugar a una actividad de transporte llevada a cabo por aquella que, según la sentencia está "ausente en el municipio de que se trata"



(Fundamento de Derecho Quinto, último párrafo), sin que sea necesario por ello, acudir al carácter residual en tal caso de la actividad de transporte, a las dificultades de gestión de la tasa o a la posible sujeción a otra tasa distinta.

Finalmente, y este es la única cuestión que acepta el TS y por lo que estima parcialmente el recurso solamente en lo que afecta a esta materia, es en la regulación que hace la Ordenanza impugnada en su artículo 4 de la base imponible de la exacción.

Dice el artículo 4º lo siguiente:

*"Artículo 4º Base imponible y cuota tributaria*

*Para determinar la cuantía de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por parte de la empresa transportista de energía eléctrica, se aplicarán las fórmulas siguientes de cálculo:*

*a) Base imponible*

*La base imponible, deducida de la estimación de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público por la actividad de transporte de energía eléctrica, se calcula:*

$$BI = IMN/Km \times KLM$$

*Siendo:*

*IMN/KM = Ingresos medios obtenidos por Red Eléctrica de España, S.A.U., por kilómetro de línea de alta y media tensión. Su importe para el 2011 es de 36.320 euros.*

*KLM = Número de kilómetros, con dos decimales, de líneas de alta y media tensión aptas para el transporte de energía eléctrica que ocupen el dominio público municipal.*

*b) Cuota tributaria*

*La cuota tributaria se determina aplicando el 3% a la base imponible".*

El TS anula este artículo en base a los siguientes motivos:

En primer lugar, hay que reconocer que el informe técnico-económico realizado, no justifica que la cifra de ingresos totales a los que tiene derecho la recurrente, por la actividad que desarrolla, pueda servir de parámetro para el

cálculo del valor de mercado de la utilidad derivada del uso o aprovechamiento del dominio público municipal, suponiendo que los bienes afectados fuesen de propiedad privada.

En segundo lugar, esta Sala, en la Sentencia de 15 de Octubre de 2012, cas. 1085/2010, entre otras, ya puso de manifiesto, en relación con la tasa municipal por el aprovechamiento del dominio público local por empresas explotadoras de servicios de telefonía móvil, que no era conforme a derecho que para la medición del valor de la utilidad se pueda tener en cuenta el volumen de ingresos que cada empresa operadora puede facturar por la llamadas efectuadas y recibidas en el municipio, además utilizando datos a nivel nacional extraídos de los informes anuales publicados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en cuanto el parámetro utilizado, podía conllevar a desviaciones en el cálculo del valor de mercado de la utilidad derivada del uso del dominio público local obtenido en cada municipio. Ciertamente el artículo 24.1.c) del TRLHL autoriza e impone que la tasa se fije en el 1,5% de los ingresos brutos procedentes de la facturación que se obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas; pero claro está, cuando estamos en el supuesto del artº 24.1.a) dicho parámetro sólo y exclusivamente servirá si a través del mismo puede determinarse "el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fueran de dominio público".

En el caso que nos ocupa se trata de una actividad regulada, en el que las tarifas o precios se fijan administrativamente, mediante un sistema ciertamente complejo en el que se concitan numerosos parámetros que no sólo tienen en cuenta los costes correspondientes por la estricta actividad de transporte de la energía, sino que se incluyen parámetros tales como amortizaciones, inversiones..., (a la vista está, el Real Decreto 325/2008, de 29 de febrero y posteriores), sin que de la mera cifra de ingresos totales a los que tiene derecho la recurrente (REE) por la actividad que desarrolla, sin al menos una justificación adecuada que debiera constar en el informe técnico-económico, sobre la base de la metodología establecida reglamentariamente, pueda servir de parámetro para el cálculo del valor de mercado de la utilidad derivada del uso o aprovechamiento del dominio público municipal proyectado en cada municipio en concreto; puesto que si bien es cierto que la dificultad es extrema en la cuantificación de la tasa, en tanto se está exigiendo por el legislador que se concrete un valor de mercado de una utilidad que no tiene mercado, aunque con referencia al mercado existente respecto de los mismos bienes que no sean de dominio público, lo que indirectamente hace factible una discrecionalidad amplísima en la elección del método o modelo a seguir, al menos si ha de exigirse que los elementos, datos y criterios utilizados sean objetivos y adecuados y de los mismos puedan derivarse razonablemente que el fijado sea "el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público", pues siendo discrecional la elección del método de determinación, dado que el valor de mercado de la utilidad es un concepto

jurídico indeterminado, sólo puede ser uno, que ha de ser el resultado derivado de dichos elementos, datos y criterios utilizados, lo que exige que estos sean adecuados a dicho fin, y le corresponde al municipio, normalmente a través del informe técnico-jurídico acreditar dicha idoneidad y suficiencia. Lo que no es el caso, pues ante las especiales condiciones reglamentarias establecidas para fijar los ingresos totales de REE, este dato, sin más, sin referencia alguna a la metodología prevista, no contiene el grado de objetividad e idoneidad adecuado al efecto.

En tercer lugar, lleva razón REE cuando se queja que los ingresos medios obtenidos por kilómetro de línea de transporte de energía eléctrica que señala la Ordenanza fiscal no se corresponden con lo expresado en el informe técnico-económico, porque en el mismo alude a los 36.200 euros por kilómetro de línea, dato que figura en la letra a) del artículo 4º de la Ordenanza, como resultado, dice, de dividir los ingresos totales obtenidos por REE en 2008 entre el número total de kilómetros de líneas de transporte de energía eléctrica de su titularidad en ese año, cuando es el caso, como ha quedado acreditado y se desprende incluso del propio informe, que esa cifra se obtiene de dividir los ingresos obtenidos ese año por la totalidad de las empresas que ejercieron la actividad de transporte de energía eléctrica en ese ejercicio, no sólo por REE, y, por tanto, el parámetro señalado en la Ordenanza fiscal no aparece justificado en el informe, por lo que bien el parámetro o bien el informe es disconforme con el ordenamiento jurídico.

Es indudable que existe discordancia entre el parámetro definido en la Ordenanza fiscal como base imponible, "Ingresos medios obtenidos por REE por kilómetro de línea de alta y media tensión", y el importe establecido para el mismo en el ejercicio 2011, 36.320 € porque la mera lectura del informe técnico-económico pone de manifiesto que esa cuantía resulta de redondear a la baja y simplificar el valor obtenido como "Ingresos unitarios longitudinales", que son el cociente de dividir "el importe del ingreso total por la retribución de la actividad de transporte, entre el número de kilómetros de líneas de red de transporte a nivel español", utilizando datos relativos al ejercicio 2008.

No es dable olvidar para valorar la importancia de esta disparidad que la cuantía reflejada para 2011, sigue rigiendo en los ejercicios posteriores mientras no se modifique, conforme a lo que prevé el segundo inciso del apartado 1 de la Disposición Adicional Primera de la Ordenanza fiscal combatida.

Por más que sea razonable identificar los "Ingresos medios obtenidos por REE por kilómetro de línea de alta y media tensión" con los "Ingresos unitarios longitudinales" obtenidos como cociente de dividir "el importe del ingreso total por la retribución de la actividad de transporte, entre el número de kilómetros de

líneas de red de transporte a nivel español", la Ordenanza fiscal debería haber precisado que, a estos efectos, se entenderá como ingresos medios obtenidos por REE los ingresos unitarios longitudinales, que se calcularán en los términos descritos. No estorba recordar aquí, para justificar la razonabilidad de esa equiparación, el hecho de que la compañía recurrente no era en 2008, ni tampoco en 2011, la única que realizaba la actividad de transporte de energía eléctrica en España, por más que en 2011 la participación de otra empresa en esa actividad fuera ya, como sigue siendo ahora, excepcional y residual.

Pero es que, además, la Ordenanza fiscal debería haber precisado que para 2011 los "Ingresos medios obtenidos por REE por kilómetro de línea de alta y media tensión" se debían determinar utilizando los datos correspondientes al año 2008, porque faltando esa aclaración expresa y exigiendo el apartado 1 de su Disposición Adicional Primera que el valor del parámetro IMN/KM esté "justificad[o] en el correspondiente informe técnico-económico y referenciado a los datos publicados oficialmente" para modificarlo en el futuro, no hay razón para fijarlo en 2011 conforme a los datos de 2008, habiéndose publicado ya cuando se realizó el informe técnico-económico que acompaña a la Ordenanza fiscal discutida los datos oficiales de ejercicios posteriores a éste, puesto que una cosa es que la cuantía del parámetro IMN/KM deba ser calculada con datos de ejercicios anteriores, dado que la tasa se devenga el 1 de enero de cada ejercicio, y otra es que no se calcule utilizando los datos más recientes de los publicados oficialmente.

Faltando ambas precisiones en la Ordenanza fiscal, la cuantía que aparece en su artículo 4. a) como «IMN/KM» para 2011, 36.320 euros por kilómetro, no puede entenderse fundamentada en el informe técnico-económico que la acompaña, lo que hace irrelevante que el resultado derivado de esos ajustes pudiera ser superior al que aparece en la Ordenanza fiscal para el año 2011, como bien señala la compañía recurrente y en contra de lo que se afirma en la sentencia impugnada, porque efectivamente se trata de un método estimativo del valor de mercado que tendría la utilidad derivada, si los bienes fueran de titularidad privada, pero eso no excluye que se deba ser consecuente con las premisas establecidas para determinarlo en la propia ordenanza fiscal reguladora del tributo.

Finalmente, en lo que respecta a la cuota, la Ordenanza fiscal fija un tipo de gravamen del 3%, con el que busca asemejar el régimen de cuantificación de la tasa combatida al régimen especial de la letra c) del artículo 24.1 del TRLHL, cuando éste no se aplica al transporte de energía eléctrica, sometiendo así a un gravamen anual porcentual sobre sus ingresos, lo que desvirtúa la naturaleza del régimen de cuantificación aplicable al caso, que es el regulado en la letra a) de ese artículo 24.1.

El informe técnico-económico sostiene ese porcentaje en dos argumentos esenciales: el primero es que "[l]a red de transporte, que opera a las elevadas tensiones, precisa de espacio suficiente para implantar medidas de seguridad

adecuadas, tanto por trabajos de mantenimiento como por la propia explotación de la red. Además, se deben cumplir las condiciones exigibles de protección del medio ambiente. Dada la declaración de utilidad pública de estas instalaciones [...] se establece la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso, tanto para suelos de uso público como para privados. [...] la servidumbre comprende igualmente el derecho de paso o acceso y la ocupación temporal de terrenos u otros bienes necesarios para construcción, vigilancia, conservación y reparación de las correspondientes instalaciones», y el segundo es que «[p]ara valorar la diferencia esencial entre los aprovechamientos de dominio público que realizan los distribuidores/comercializadores de energía y la empresa REE, observemos que, siendo un potencial de energía total determinado de magnitud única, la utilización del suelo o subsuelo necesaria para la distribución o comercialización se extiende y "distribuye" por todos los Municipios de España. Por el contrario, las líneas de alta y media tensión están concentradas en algunos Municipios, de modo que es evidente la superior intensidad del aprovechamiento especial en aquellos territorios impactados por la actividad de REE". Por ello, y como también antes quedó reseñado, se señala que "[v]alorando que la intensidad del aprovechamiento de que disfruta REE es superior al doble del aprovechamiento efectuado a favor de distribuidores y comercializadores se ha estimado proporcionado aplicar un tipo de 3% sobre los ingresos de REE que corresponderían a una longitud de [...] km de líneas de alta y media tensión, instaladas en el municipio [...]" .

Esta justificación no tiene en cuenta que en el artículo 24.1.c) del TRLHL, se prevén tanto la utilización privativa, y por lo tanto excluyente, como los aprovechamientos especiales, a través del suelo, subsuelo, vuelo, mientras que en el presente caso, la tasa se constituye con base en un uso de dominio público que sólo puede ser calificado como especial, pues el transporte de energía eléctrica se lleva a cabo mediante tendidos eléctricos que cruzan o sobrevuelan en su caso, carreteras, caminos, ríos y otros bienes de dominio público, y que ciertamente necesitan del establecimiento de postes cuya ocupación es de mínimo alcance en relación al tendido de la línea. Y desde luego, el impacto ambiental y potencial riesgo serviría, en todo caso, para la exigencia de una tributación de finalidad extrafiscal, incentivando determinadas conductas y desincentivando otras, pero no el establecimiento de la tasa.



**EL REQUERIMIENTO EFECTUADO POR UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA A UN MUNICIPIO PARA QUE MODIFIQUE EL TEXTO DE UNA ORDENANZA O REGLAMENTO GENERAL NO TIENE CARÁCTER DE ALEGACIONES AL MISMO EN PLANO SIMILAR AL QUE PUEDAN REALIZAR LOS PARTICULARES DURANTE EL TRÁMITE DE EXPOSICIÓN PÚBLICA, PREVIO A LA APROBACIÓN DEFINITIVA. APROBACIÓN DEFINITIVA Y ENTRADA EN VIGOR. PLAZO.**

*Sentencia de 11 de diciembre de 2014 de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso Administración del Tribunal Supremo.*

*Recurso de casación 3699/2013.*

*Ponente: Vicente Conde Martín de Hijas.*

El TS declara que la sentencia recurrida viene en realidad a negar la virtualidad de aprobación definitiva del Reglamento impugnado, cuando el texto inequívoco del art. 49, párrafo final de la Ley 7/1985 confiere el valor de aprobación definitiva del acuerdo de aprobación de las ordenanzas locales al hecho de que «no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia» en el plazo de información pública establecido en el propio artículo, apartado c).

En el caso actual, según consta en el Expediente administrativo, el Reglamento impugnado fue aprobado por el Pleno de la Corporación Municipal el 27 de octubre de 2011 y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Huelva el 19 de diciembre de 2011, con la advertencia, tanto en el acuerdo de aprobación, como en el anuncio del mismo de que, transcurrido el plazo de 30 días desde el anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia, el Reglamento quedaría definitivamente aprobado. Sobre esa base, habiéndose producido el requerimiento de la Junta de Andalucía el 26 de enero de 2012, fecha de entrada de dicho requerimiento en el Ayuntamiento, había transcurrido el plazo legalmente señalado en el art. 49 de la Ley 7/1985 para que se produjese el efecto legal de la aprobación definitiva. Por ello, al negarse en la Sentencia tal aprobación definitiva y considerarse que el Reglamento se encuentra en fase de elaboración, se infringe lo dispuesto en el citado artículo 49.

Y se infringe igualmente el art. 44 LJCA en relación con el art. 65.2 de la Ley 7/1985, al dar en realidad al referido requerimiento la consideración de alegaciones de los interesados, lo que desconoce el propio sentido institucional del mismo en el plano de relación de control entre la Administración de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento.

## **CONVOCATORIAS**

- Resolución de 6 de abril de 2015, de la Dirección General de Administración Local (Junta de Andalucía), por la que se convocan para el año 2015 las subvenciones previstas en la Orden de 21 de octubre de 2013, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía en régimen de concurrencia no competitiva para la **restitución de infraestructuras e instalaciones municipales dañadas por situaciones de emergencia, catástrofe y calamidad pública, dentro del ámbito del Plan de Cooperación Municipal** (BOJA nº 75, de 21 de abril de 2015).
- Resolución de 7 de abril de 2015, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan **subvenciones para el Subprograma de Movilidad dentro del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad**, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 en I+D+i (BOE núm. 94, de 20 de abril de 2015).
- Resolución de 11 de abril de 2015, de la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro, por la que se convoca el **Premio 2015 a los Libros Mejor Editados en 2014** (BOE núm. 92, de 17 de abril de 2016).
- Resolución de 23 de marzo de 2015, de la Dirección General de Participación y Equidad (Junta de Andalucía), por la que se efectúa la convocatoria pública para la concesión de subvenciones a entidades públicas, asociaciones del alumnado y de padres y madres del alumnado y otras entidades privadas en materia de **equidad, participación, voluntariado, coeducación, mediación intercultural y absentismo escolar en Andalucía para el curso 2015-2016** (BOJA núm. 67, de 9 de abril de 2015).
- Resolución de 6 de abril de 2015, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se convocan **ayudas para la realización de proyectos en el marco del programa de extensión de la banda ancha de nueva generación** (BOE nº 85, de 9 de abril de 2015).

- Resolución de 9 de marzo de 2015, de la Secretaría de Estado de Cultura, por la que se convocan **ayudas para proyectos de conservación, protección y difusión de bienes declarados patrimonio mundial**, correspondientes al año 2015

(BOE núm. 85, de 9 de abril de 2016).

- Resolución de 10 de marzo de 2015, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan **ayudas a entidades locales territoriales y entidades públicas dependientes de las entidades locales territoriales para el mantenimiento de aulas de formación abierta, flexible y a distancia mediante tecnologías de la información y la comunicación a través de Aula Mentor**

(BOE núm. 83, de 7 de abril de 2015).

## AHORA EN EL CEMCI

### MASTER VIRTUAL EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

En septiembre de 2015 comienza el nuevo Máster en Dirección Pública Local. Las primeras actividades que se llevarán a cabo serán las correspondientes al **Diploma de Especialización en Derecho Público Local**. Próximamente se abrirá el plazo para la inscripción. Más información [aquí](#).



---

### ÚLTIMAS FASES DEL MÁSTER EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA LOCAL 2014-2015

En los próximos meses de junio y julio de 2015 se procederá a la defensa ante el correspondiente Tribunal, de los trabajos que se han realizado para la obtención del Diploma de Máster Presencial en Dirección y Gestión Pública Local, en sus diferentes especialidades.



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible.

Próximamente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en esta Carta de Servicios. Queremos que los usuarios hagan balance de los resultados alcanzados por una entidad que quiere estar cada vez más al servicio de sus usuarios.

A finales del mes de junio se podrán consultar, a través de la página web del CEMCI, los resultados respecto al primer semestre de 2015 en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

---

## ACTIVIDADES FORMATIVAS

### 2º SEMESTRE 2015

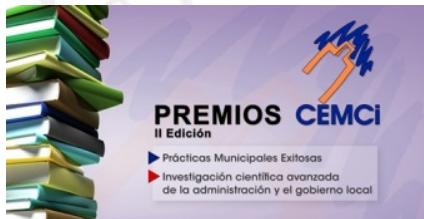
Próximamente se convocarán las actividades formativas que se van a desarrollar en el segundo semestre del año 2015, entre ellas:

- Diploma de Especialización en Derecho Público Local.
- Taller: Organización y gestión de las corporaciones locales para el mandato 2015-2019.
- Jornadas de Excelencia: Los costes efectivos de los servicios prestados por las entidades locales: criterios de su cálculo.
- CMES: Competencias y gestión de los servicios municipales ante la reforma local. Segunda edición.
- CMES: Las Diputaciones ante la reforma local.
- Curso: Sistema de prevención de riesgos laborales en las entidades locales y responsabilidades. Segunda edición.

[Descargar documento PDF](#)

---

### PREMIOS CEMCI, 2º EDICIÓN



Una vez finalizado el plazo de presentación de trabajos para la segunda edición de los Premios CEMCI, que concluyó el pasado día 15 de marzo, se ha pasado a la fase de constitución del Jurado que procederá a la evaluación y calificación de los trabajos presentados, según los criterios de valoración que se indican en la [convocatoria](#) correspondiente. La resolución de este procedimiento se efectuará por el órgano competente, previa propuesta de concesión efectuada conforme al acta que el Jurado emita.

---



## NOVEDADES EDITORIALES



## SERVICIO: COMUNIDAD VIRTUAL DE DIRECTIVOS PÚBLICOS LOCALES

Se está ultimando la preparación de los trabajos previos, para la puesta en marcha de un nuevo servicio dirigido a los Directivos Públicos Locales, que será inaugurado antes del verano de 2015. Se trata de la creación de una comunidad virtual, en la que se genere un espacio común de intercambio de buenas prácticas municipales y de debate en desarrollo de competencias, funciones y habilidades gerenciales.

## PLAN GENERAL DE ACCION 2015

El presente Plan General de Acción constituye el último de los cuatro previstos para desarrollar el [Proyecto de Dinamización e Impulso del CEMCI](#), aprobado por su [Consejo Rector](#) para el periodo 2012-2015. Este Plan, como también los anteriores, no solo procede a dicha expansión concretando sus grandes líneas generales de actuación, sino que incorpora nuevos retos, ideas y actuaciones como consecuencia de la actitud permanente de este Centro de, por una parte estar alerta ante nuevas necesidades o posibles mejoras y por otra mantenerse en constante actualidad e innovación. Puedes consultarlo haciendo clic [aquí](#).

## PROYECTO DE DINAMIZACIÓN E IMPULSO DEL CEMCI 2012-2015.

El proyecto de dinamización e impulso del CEMCI pretende hacer del mismo un Centro de excelencia e innovación para el Gobierno Local, un instrumento de la Diputación de Granada para el buen gobierno de los Gobiernos Locales, un destacado canal de conocimiento en el proceso de modernización y cambio de nuestras entidades locales, a través de la formación, la investigación y la publicación.

Es un proyecto complejo y no exento de dificultades que repercute en nuestras entidades locales y, por lo tanto, en el desarrollo de las actividades de este Centro. [Descargar PDF](#)

---

### SERVICIO “CONSULTA AL CEMCI”



A través del servicio **Consulta al CEMCI** este Centro ofrecerá un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y Gestión Pública Local. Para ello contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI. ([Más información](#))

---

### GOBIERNO LOCAL ABIERTO Y TRANSPARENTE

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o Gobierno Abierto en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

1. Buenas prácticas,
2. Información de actualidad,
3. Legislación,
4. Directorio de perfiles de Twitter.

([Más información](#))



## OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS

Desde el Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.



Así mismo, el Observatorio trabajará sobre tres categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las tres categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diéseis a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en [cemci@cemci.org](mailto:cemci@cemci.org).

([Más información](#))



## NOVEDADES EDITORIALES



### **PLAN DE MEJORA E INNOVACIÓN 2012-2015. Impulso a la administración electrónica.**

Equipo de Modernización del Ayuntamiento de Alzira (Valencia)

Año de publicación: 2015  
ISBN: 978-84-16219-04-9  
Depósito Legal: Gr 77-201544  
182 págs.

El objetivo del Plan de Mejora e Innovación del Ajuntament d'Alzira es dar solución a los siguientes aspectos claves y de importancia crucial para las administraciones locales en la sociedad actual:

- A) El obligado cumplimiento de un amplio marco normativo que establece unas obligaciones tecnológicas para los Ayuntamientos y unas fechas límite claras para su cumplimiento.
- B) La necesidad de las administraciones locales de iniciar un proceso de transformación desde un modelo actual de gestión administrativa burocrático hacia un modelo de gestión administrativa eficiente, orientado a la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos.
- C) Y por último, redirigir las tecnologías de la información y la comunicación hacia la generación de eficiencia administrativa y ahorros de costes, tanto en el ámbito interno del ayuntamiento como en el ámbito externo hacia la ciudadanía y la sociedad.

Todo ello, teniendo en cuenta la normativa vigente en materia de acceso electrónico de los ciudadanos a las administraciones, en materia tecnológica y de estándares y en materia de simplificación y eficiencia administrativa.



Este reto organizativo conlleva a su vez una oportunidad real de mejora que permitirá resolver las deficiencias que caracterizan a la administración local en general, como una gestión administrativa compleja basada en criterios burocráticos, inexistencia de acciones de simplificación y reducción de cargas administrativas, inexistencia de indicadores de gestión que nos proporcionen información amplia y actualizada, falta de concepción global del servicio al ciudadano y la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

El presente documento contiene:

- A) Un diagnóstico del contexto y la situación actual en lo tecnológico y en lo no tecnológico que afecta al desarrollo de la administración electrónica en el Ajuntament d'Alzira,
- B) Un Plan de Mejora e Innovación para el Ajuntament d'Alzira que establece las estrategias, objetivos y acciones concretas que permiten alcanzar el objetivo y resolver completamente el conjunto de deficiencias y carencia, estableciendo un calendario real para hacerlo y una estimación de recursos necesarios para garantizar el éxito

## NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Acín Ferrer, Ángela

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras objeto de atención particular, vista la sentencia del TS de 30/05/2014. Modelo de ordenanza fiscal en: La Administración Práctica, nº 10/2014, pp. 35-49.

Almecija Casanova, Ana Belén

Presencia en internet de los municipios. El aviso legal en las webs municipales en: La Administración Práctica, nº 12/2014, pp. 69-80.

Alonso Higuera, Carmen

El nuevo régimen jurídico del Estatuto de los miembros electos de las corporaciones locales, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en: Cuadernos de Derecho Local, nº 36/2014, pp. 7-27.

Álvarez González, Elsa Marina

El nuevo destino del patrimonio municipal del suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición? En: Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 88/2014, pp. 101-130.

Azaña Diz, Alicia

Horizontes en la organización y gestión de los servicios sociales tras la LRSAL en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 21/2014, pp. 2301-2310.

Batet Jiménez, María Pilar

Pliego para la contratación mediante realización de subasta electrónica en: Contratación Administrativa Práctica, núm. 133/2014, pp. 58-68.

Boltaina Bosch, Xavier

Fin del debate jurídico: el procedimiento correcto de extinción de los contratos de los trabajadores indefinidos no fijos por amortización de puesto en: La Administración Práctica, nº 11/2014, pp. 33-46.

Carpio Carpio, Montse

El Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 2/2015, pp. 149-156.

Chico de la Cámara, Pablo; Serrano Acitores, José Manuel

La reciente doctrina del Tribunal Supremo sobre la calificación como fincas rústicas de suelos urbanizables que no hayan sido objeto de desarrollo en: Tributos Locales, nº 118/2014, pp. 51-62.

Corchero, Miguel; Sánchez Pérez, Lucía

Breves apuntes sobre la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 23/2014, pp. 2514-2534.

Corchero, Miguel; Sánchez Pérez, Lucía

La elección directa de los Alcaldes según el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 19/2014, pp. 1995-2006.

Escrihuela Morales, F. Javier

Criterios de adjudicación medioambientales en la contratación del sector público en: Contratación Administrativa Práctica, nº 134/2014, pp. 80-82.

Estévez Torres, Anxelo

Guía para la utilización del procedimiento negociado en ayuntamientos pequeños y medianos en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 2/2015, pp. 157-166.

Fernández Criado, Jaime

Diferenciación entre contratos de gestión de servicios, los de servicios, los especiales, los patrimoniales y otros del sector público en cuanto instrumento de privatización de la gestión de los servicios públicos en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 4/2015, pp. 415-437.

Forés Furió, Carlos

¿Cómo negociar en el procedimiento de contratación negociado sin publicidad? En: Contratación Administrativa Práctica, núm. 133/2014, pp.10- 19.

Gallego Córcoles, Isabel

¿Convenio o contrato? La cooperación institucional en la jurisprudencia del TJUE en: Revista Contratación Administrativa Práctica, nº 135/2015, pp. 76-80.

García Valderrey, Miguel Ángel

Régimen jurídico del acto declarativo en obras nuevas prescritas y de la situación de fuera de ordenación en: Práctica Urbanística, núm. 130/2014, pp. 6-10.

García Vera, Francisco Javier

Alcance de la exención en el ICIO de bienes pertenecientes a órdenes religiosas. Comentario a la STS de 19 de noviembre de 2014 en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 3/2015, pp. 331-344.

Gieure le Caessant, Javier

La representación y defensa en juicio en su vertiente penal de los miembros de las corporaciones locales en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 1/2015, pp. 56-66.

González Benito, Ana

Deuda comercial en las Corporaciones Locales: guía para el control y seguimiento conforme a la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público 3n: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 20/2014, pp. 2106-2115.

González Pino, Apolonio

La nueva realidad del suelo urbanizable en: Actualidad Administrativa, nº 12/2014, pp. 1432-1442.

Gris González, Juan Carlos

Internet y los datos personales en: Cuadernos de Derecho Local, nº 36/2014, pp. 140-160.

Llorca Ramis, Juan Bautista

La comunicación entre las Administraciones Públicas. La falta de notificación fehaciente: especial consideración en cuanto a la solicitud de informes en materia de ordenación del territorio en: *Práctica Urbanística*, núm. 130/2014, pp. 12-27.

López Ramón, Fernando

Por la reforma del mapa municipal en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 167/2014, pp. 13-19.

Maraña Sánchez, José Q.

Arbitrariedad en el reparto de la publicidad institucional municipal. STC 104/2014, de 23 de junio en: *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19/2014, pp. 2030-2038.

Martín Martínez, Magdalena M.

Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis: una revaluación a la luz de la jurisprudencia del TJUE en: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 49, pp. 767-804.

Martín Valdivia, Salvador M. <sup>a</sup>

Patrimonios municipales de suelo: ¿punto y final? En: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 32/2014, pp. 15-33.

Mellado Ruiz, Lorenzo

Urbanismo sostenible y gestión del agua en el ámbito local en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 293/2014, pp. 119-206.

Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio

Las competencias municipales en Andalucía (Las medidas contenidas en el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo) en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 89/2014, pp. 13-40.

Olivares Guilabert, Miguel

Instrumentos de intervención: de la autorización previa a la declaración responsable y comunicación previa en el ámbito urbanístico y de actividades en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 29/2014, pp. 215-275.



Oller Rubert, Marta

Notas sobre la gobernanza en la contratación pública: el perfil del contratante como instrumento de transparencia en: Revista Contratación Administrativa Práctica, nº 135/2015, nº 46-54.

Parra Muñoz, Juan Francisco

Naturaleza de los ingresos percibidos por empresas concesionarias y por empresas mixtas prestadoras de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas y legalidad del cobro o recaudación por parte de dichas entidades en: Revista Digital CEMCI, nº 24/2014, 1-18.

Rodríguez Carbajo, José Ramón

La Ley de Transparencia ante su entrada en vigor en: Actualidad Administrativa, nº 1/2015, pp. 87-101.

Román Márquez, Alejandro

La gestión indirecta de los servicios públicos. Algunos mecanismos de racionalización y control en: Revista Andaluza de Administración Pública, nº 89/2014, pp. 111-152.

Ruiz López, Miguel Ángel

Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo y sus consecuencias procesales en: Revista Española de Derecho Administrativo, nº 168/2015, pp. 209-231.

Sánchez Goyanes, Enrique; Martínez del Mármol Marín, Gabriel

Control preventivo ambiental y Planeamiento Urbanístico: evolución y últimas tendencias jurisprudenciales en: Práctica Urbanística, nº 131/2014, pp. 26-37.

Santaolalla López, Fernando

Información parlamentaria, derechos de Diputados y control jurisdiccional en: Revista de las Cortes Generales, nº 89/2013, pp. 89-133.

Sarasibar Iriarte, Miren

El nuevo régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en España en: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 294/2014, pp. 153-190.

Serrallonga Sivilla, María Montserrat

Distinción entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado. La ponencia de valores no puede aplicarse de oficio en: *La Administración Práctica*, nº 12/2014, pp. 127-137

Tirol Gómez, Ramón

Deporte y ayudas de Estado en: *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 52/2014, pp. 49-88.

Villanueva López, Ángel

Pasado, presente y futuro de las órdenes de ejecución por motivos de conservación. Incidencia de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas sobre las mismas en: *Revista Práctica Urbanística*, nº 132/2015, pp. 26-37.

Xiol Ríos, Carlos

El Tribunal Supremo estima la petición de aplicar la cláusula “rebus sic santibus” con fundamento en el cambio de las circunstancias, debido a la crisis económica general en: *La Administración Práctica*, nº 10/2014, pp. 115-121.

*El indudable atractivo que ejercen la Ciudad y la Provincia de Granada en el mundo se traduce en una cantidad ingente de visitantes durante todo el año. Esta Revista ha dedicado diez entregas a glosar descriptivamente sus encantos siguiendo los incansables andares por su geografía de unos viejos y conocidos amigos ya de “la andaluza Granada”, una “Ciudad de Leyenda”, los viajeros de este siglo XXI transportados en el tiempo desde el XVI, los manchegos concebidos por la imaginación de la pluma más ilustre y universal de cuantas dieron nuestras glorias del Castellano del Siglo de Oro, don Miguel de Cervantes Saavedra. Estos viajeros han quedado sumamente satisfechos de viaje tan placentero como ilustrativo llegados de su originaria Mancha “Al Sur de Despeñaperros”, Álvaro Quijano y Dulcinea Lorenzo.*

*Ahora dedicaremos otras entregas para reafirmar con nuevos datos y rigor contrastado el porqué Granada continúa siendo esa “Buena patria” que Cervantes hizo decir de ella a Don Quijote cuando en su caminar por Sierra Morena contestó a otro viajero con el que se cruzó en su caminar y le espetó a su pregunta “y vuesa merced, a dónde camina”; “yo, señor, voy a Granada, que es mi Patria”.*

### **GRANADA (1): EMPLAZAMIENTO Y CONTEXTO URBANO**

La que fue capital del reino Zirí de Granada durante el siglo XI y del Reino Nazarí de Granada entre los siglos XIII y XV, cuenta con una población de 237.540 habitantes (censo 2014), 498.365 contando su área metropolitana, aunque su población real es mayor, sobre todo a causa de los alrededor de 60.000 estudiantes matriculados en la Universidad, una de las más antiguas de España, fundada por Carlos V. El porcentaje de población menor de 20 años, en este 2010, es de un 21,58% y el de mayores de 65 años de 16,47%, lo que deja un porcentaje de población activa de 61,95%. El 53,45% de la

población son mujeres, mientras que los varones suponen el 46,55% de la misma. Hoy tendríamos unos datos que, actualizados, no diferirían mucho, ya que si bien por una parte los que damos se corresponden con el momento álgido de la crisis económica que azota a España y más concretamente a Andalucía y a Granada, también es cierto que hay signos de recuperación aunque sus efectos aún no hayan llegado a ser percibidos por la generalidad de los ciudadanos ni por las estadísticas con ellos relacionadas.



La “Muy noble, muy leal, nombrada, grande, celeberrima y heroica ciudad de Granada”, como ha quedado sobradamente de manifiesto, goza de unos de los mayores patrimonios culturales de este país. Además de la mundialmente conocida **Alhambra**, **El Generalife** y el barrio del **Albaicín**, la **Cartuja** y el **Sacromonte**, designados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, Granada cuenta con una catedral renacentista cuya construcción fue iniciada en el siglo XVI. Muchos otros monumentos salpican la ciudad en cada uno de sus rincones. Granada está situada a los pies de Sierra Nevada, la cadena montañosa más alta de la Península Ibérica. Aparte de la bella visión que ofrece desde la ciudad, Sierra Nevada cuenta con una de las estaciones de esquí más importantes de España, la más meridional de Europa y la única de Andalucía. La playa tampoco está muy lejos de Granada. A menos de una hora por carretera, el turista encontrará la costa mediterránea, con localidades como Motril, Salobreña, Almuñécar y muchas más. No se debe olvidar tampoco las Alpujarras a la hora de enumerar las posibilidades de la provincia granadina. Se trata de una sucesión de valles y barrancos salpicados de unos 50 pueblos de gran belleza. Es una excelente elección para el turismo rural y la acampada, ya que ofrece un panorama difícilmente igualable. Además de la Alhambra, conocida en el mundo entero, el turista –y con frecuencia el nativo que también con demasiada frecuencia olvida la magnificencia de sus más queridas pertenencias- no

olvide visitar la Catedral, Capilla Real, Monasterio de la Cartuja, Monasterio de San Jerónimo, Parque de las Ciencias, Museo de la Memoria de Andalucía, así como los distintos museos y jardines. Sobre todos, de estos últimos, los construidos en la época de la invasión francesa durante la Guerra de la Independencia, cuando la ciudad fue tomada por las tropas napoleónicas al frente del general Sebastiani en 1910, los paseos del Salón, La Bomba y El Violón.



Pero si hay algo que enamora, son sus rincones. Y los hay por doquier: Mirador de San Nicolás, Plaza de Las Pasiegas, Plaza Larga en el Albaicín, innumerables plazas y placetas, y fuentes, que las hay por doquier, porque el agua es consustancial a Granada, acompañando su murmullo el caminar pausado del viajero así como el trino de los pájaros. Muy recomendable la subida a pie por el Arco de las Granadas a los bosques del recinto alhambrense desde Plaza Nueva, con su majestuoso edificio de la Real Chancillería. Es muy apropiado aquí señalar que fue con los Reyes Católicos y con el Emperador Carlos V cuando Granada acumuló el mayor número de organismos e instituciones por decisión y especial predilección mostrada por estos monarcas con esta ciudad. Tal que los restos mortales de los primeros reposan en la Capilla Real mandada construir por ellos a tal efecto y el espléndido palacio que lleva su nombre, adosado a las estancias de la Alhambra.





Bajo el reinado de Carlos I se construyó este palacio cuando se llegó a plantear la posibilidad de instalar en esta ciudad la corte. Este monarca sentí una especial atracción por Granada, semejante a la que sienten ahora quienes la visitan. Sus antecesores los Reyes Católicos pusieron fin al largo periodo de dominio musulmán sobre territorios de la península Ibérica. La capitulación de Granada en los últimos días de 1491 y la entrada de las tropas cristianas en la ciudad el 2 de enero de 1492 significó el final del reino nazarita. Y es esta huella indeleble, junto a la de las anteriores civilizaciones que se asentaron en esta tierra, la que permanece para siempre en la retina de sus visitantes.

Baste esta primera entrega para corroborar con el mexicano Francisco de Icaza que:

“No hay en la vida nada  
Como la pena de ser ciego en Granada”

## ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

*Actualidad Informativa*