

Revista digital CEMCI

Número 32: octubre a diciembre de 2016

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

- La revisión de oficio y sus modalidades en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Eduardo G. POZO BOUZAS.
- Hacia la smart city. Eva M. SÁNCHEZ TEBA

3.- Trabajos de evaluación

- Las confesiones religiosas y los beneficios fiscales: exención en el IBI. Elba María GONZÁLEZ HERNÁNDEZ
- El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana ante la crisis del mercado inmobiliario. Francisco de Asís LÓPEZ LARA
- Perspectivas y preocupaciones sobre el suelo no urbanizable en los pequeños municipios andaluces. Visión «ex ante»: la cuestión de los usos. Óptica «ex post»: regularización de la edificación ilegal según el decreto 2/2012. José LLAMAS INIESTA

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza.
- Normativa estatal.
- Jurisprudencia.

5.- Convocatorias.

6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades editoriales.

- Cien preguntas en torno a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Vicente M^a González-Haba Guisado
- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales. Humberto Gosálbez Pequeño (Dir.)

8.- Novedades bibliográficas.

9.- Ocio: Granada; puerto de estrellas (I): De la primigenia a la Movida

10.- Actualidad Informativa.

EDITORIAL

Con la llegada de este 2017 y el ocaso de este 2016 que tantos cambios y situaciones singulares nos ha deparado, como la entrada en vigor de las famosas Ley 39 y Ley 40 de procedimiento administrativo, desde el CEMCI seguimos tratando de dar forma a toda esta serie de nuevas vicisitudes que desdibujan el panorama conocido y nos plantean un conjunto de procesos a los que nos merece la pena seguir atentos.

Desde el Centro luchamos día a día para que nuestra labor esté presente no solo de una forma altruista, sino que trabajamos de manera cabal para que la proximidad y la atención con los alumnos, los profesores y las administraciones, siga siendo uno de los ejes en los que crecer y apuntalar el futuro.

El CEMCI ha ido estirándose como organización y remachando los anclajes de un proyecto que se desenvuelve en tres partes, siempre teniendo presente que nuestra meta sirve de pasarela para que nuestros principales beneficiarios, que pueden ser consistorios y cuerpos administrativos, vean facilitado el ejercicio de su competencias -siempre de un modo más próximo y detallado-, lo que les permita ir dejando a un lado ese cariz de usuario, y buscando tener más presente, el de personas, ya que a fin de cuentas, la administración es la estructura que da forma a nuestro sistema, compuesto por todos y cada uno de los ciudadanos.

Las funciones de la Revista Electrónica tratan de eso, de aproximar de una manera menos ardua, las ya de por sí farragosas leyes, cambios administrativos y, un largo etcétera de paradigmas que pueden alejar al ciudadano de sus quehaceres propios del cargo dentro de una comunidad. Nuestro número trimestral ejecuta con ímpetu esta acometida de desarbolar las dudas que pueden suscitarse en la rigurosa y constante, producción normativa, con trabajos pormenorizados y dividido en secciones, donde se pueden vislumbrar con mayor facilidad, las respuestas a las posibles dudas.

En aras de desdoblarse esfuerzos, en el CEMCI se trabaja día a día para que el esfuerzo tú a tú se vea recompensando. Una de esas medidas que dan valor al esfuerzo es la sección de la revista dedicada a proyectar algunos de los Trabajos de Evaluación, concluidos como ejercicio de buena praxis y que a continuación procederemos a presentar. Por un lado Elba María GONZÁLEZ HERNÁNDEZ desarrolla un minucioso trabajo sobre las exenciones del IBI. Su proyecto titulado *Las confesiones religiosas y los beneficios fiscales: exención en el IBI*, rescata un controvertido asunto como es la connivencia mostrada desde los ejecutivos y administraciones, con respecto a la figura de la Iglesia y el pago de impuestos sobre sus bienes. González Hernández realiza una evolución desde el origen y hasta la actualidad, así como presentar las propuestas

habidas por los distintos partidos políticos. En el siguiente trabajo evaluador, el de Francisco de Asís LÓPEZ LARA, se descuelga en otra reflexión sobre la materia impositiva. En un estudio titulado *El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana ante la crisis del mercado inmobiliario*, desgrana con brillantez y síntesis, este problema tan en liza como es el tema de la calificación de terrenos, así como su principal problemática propiciada por el estallido de la burbuja inmobiliaria. Por último y no por ello menos importante, destacamos en esta sección el trabajo de José LLAMAS INIESTA, titulado *Perspectivas y preocupaciones sobre el suelo no urbanizable en los pequeños municipios andaluces. Visión «ex ante»: La cuestión de los usos. Óptica «ex post»: Regularización de la edificación ilegal según el decreto 2/2012*. Llamas desgrana algunas de las disyuntivas producidas a raíz de la conversión del suelo andaluz, destacando también una secuencia de sus patologías, principalmente crónicas y supeditadas a la situación que vive y ha vivido nuestra comunidad, relacionada con su modelo productivo.

Por otro lado en este trimestre, en el apartado Tribuna contaremos con un artículo denominado: *La revisión de oficio y sus modalidades en la nueva ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas*. En él, Eduardo G. POZO BOUZAS destaca las novedades más importantes que se desligan de la LPAC. Gracias a este trabajo comprobamos algunas de las reformas que supone este cambio vertiginoso de una ley enraizada ya desde 1992. Cambiando totalmente de materia contaremos con un divergente trabajo presentado Eva M. SÁNCHEZ TEBA, con la cual colaboran Verónica Ramírez, Diego Gil y Daniel González-Bootello, en el grupo de trabajo Human Smart City, Clúster Andalucía Smart City. Eva nos invita a introducirnos en una reflexión sobre la evolución poblacional, así como los problemas a los que debe enfrentarse la ciudad para poder acoger este nuevo paradigma funcional.

En esta serie de ideas y disyuntivas que planteamos y recogemos a través de nuestros colaboradores y desde nuestra propia tinta, hacemos hincapié en la labor que la Administración deber prestar al ciudadano, haciéndolo copartícipe de todo el enjambre que supone conformar una sociedad crítica, dispuesta al cambio y la reflexión.

CEMCI

LA REVISIÓN DE OFICIO Y SUS MODALIDADES EN LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Eduardo G. Pozo Bouzas

*Secretario de Administración Local, categoría superior.
Ayuntamiento de Castellón de la Plana.*

SUMARIO:

- 1.- Introducción: la revisión en vía administrativa en la ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (título V de la LPAC).
- 2.- La revisión de oficio y sus modalidades
 - 2.1.- Revisión de actos y disposiciones nulos.
 - 2.2.- Declaración de lesividad de actos anulables favorables al interesado.
 - 2.3.- La suspensión de la ejecución de actos en el marco de procedimientos de revisión y lesividad.
 - 2.4.- La revocación de actos de gravamen o desfavorables.
 - 2.5.- La corrección de errores materiales, de hecho o aritméticos.
 - 2.6.- Límites generales a la revisión de oficio
- 3.- Conclusiones: resumen de las principales novedades de la LPAC en la materia cuadro comparativo
- 4- Bibliografía

1.- INTRODUCCIÓN: LA REVISIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (EL TÍTULO V DE LA LPAC).

Bajo la rúbrica general de “la Revisión de los Actos en vía administrativa”, el Título VII de la aún vigente LRJAP-PAC 1992 establecía la regulación de los procedimientos de revisión de oficio y de los recursos administrativos. Esta regulación traía causa de la reforma operada por la Ley 4/1999 de 13 de enero que modificó profundamente el régimen de estos procedimientos. Junto con la regulación de estas formas de revisión, el Título VIII (arts. 120 y ss.) de la misma norma contenía la regulación de las reclamaciones previas a la vía judicial civil y laboral como un

requisito para el acceso de los particulares a la jurisdicción a la hora de demandar a las Administraciones Públicas ante estos órdenes.

El 2 de octubre de 2015 se publicó la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). Esta nueva norma dedica su Título V a la revisión en vía administrativa, distinguiendo de acuerdo con su antecedente normativo más directo, entre la revisión de oficio y los recursos administrativos. La Ley 39/2015, que se publicó junto con la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, tiene por objeto –y así lo explicita su Exposición de Motivos- la regulación completa de las relaciones entre las Administraciones y los ciudadanos. En cualquier caso, la principal novedad de esta norma ha consistido en la “electronificación” de la actividad administrativa (término para referirse a la sustitución del papel, a la hora de documentar los actos jurídicos, por soportes electrónicos). En cambio, en la materia objeto de esta ponencia, las novedades introducidas por la LPAC resultan más bien limitadas. No en vano, como indica GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ nada se debe innovar cuando todo parece inventado y procede, a grandes rasgos, mantener la regulación pre-existente¹.

Esta continuidad con la LRJAP-PAC se pone de manifiesto en la propia Exposición de Motivos de la LPAC en la que se explicita el mantenimiento de las vías de revisión previstas en la Ley 30/1992 así como las categorías de recursos administrativos ya existentes. La principal novedad en la materia, a juicio del propio Legislador, consiste en la regulación de la posibilidad de suspensión del plazo para resolver una pluralidad de recursos en casos de pendencia de resolución de recursos contenciosos (art. 120 LPAC). Asimismo, destaca la supresión de las reclamaciones previas a la vía judicial civil y laboral por entenderlas una carga que dificultaba el ejercicio de los derechos de los ciudadanos².

El objeto de este trabajo es exponer el régimen de la revisión de oficio y sus modalidades en la nueva LPAC desde un enfoque práctico y con una orientación eminentemente local. Por otra parte, ya advertimos que, sin perjuicio de las puntuales

¹ Con todo, como indica CAMPOS ACUÑA, el impacto de la implantación de la tramitación electrónica del procedimiento conllevará un aumento de posibles supuestos invalidez de los actos administrativos y, en consecuencia de los motivos conducentes a estimar un eventual recurso contra los mismos.

² A este respecto, causa extrañeza como el Legislador utiliza en la Exposición de Motivos de la LPAC el término “administrado”. Este término había sido criticado recurrentemente por la Doctrina por aludir a unas connotaciones pasivas, de forma que el administrado debía limitarse a soportar la actuación de una Administración que en el ejercicio de sus prerrogativas le reglamenta, le sanciona, le expropia, le impone exacciones, etc. Es por ello que siguiendo esta corriente doctrinal se planteaba la conveniencia de recurrir al término más correcto de “ciudadano”, en tanto que sujeto titular de derechos y obligaciones respecto de las Administraciones.

menciones que al respecto se realicen, no trataremos la revisión en vía administrativa en los ámbitos tributario y contractual, por entender que exceden el estricto contenido del presente trabajo. No en vano, la LPAC excluye de su ámbito de aplicación la revisión de actos en materia tributaria (Disposición Adicional 1ª.2 a) y las reclamaciones económico-administrativas (art. 112.4).

A modo de advertencia previa, conviene recordar que la Disp. Final 7ª LPAC difirió la entrada en vigor de esta norma al 2 de octubre de 2016, manteniéndose vigente la LRJAP-PAC durante este periodo de *vacatio legis*. A este respecto, se hace constar que las referencias doctrinales y jurisprudenciales que se incluyen a lo largo del texto, si bien pueden ser anteriores en el tiempo a la publicación de la LPAC, deben entenderse plenamente vigentes por referirse a preceptos sustancialmente idénticos.

Por último, debe indicarse que de acuerdo con la Disp. Transitoria 3ª LPAC, una vez se produzca la entrada en vigor de dicha norma los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de su entrada en vigor se sustanciarán por las normas de la LPAC.

2.- LA REVISIÓN DE OFICIO Y SUS MODALIDADES

La potestad de revisión de oficio comporta el ejercicio de poderes de autotutela por parte de las Administraciones Públicas respetando el procedimiento administrativo legalmente establecido con la finalidad de proteger el interés público frente a actos y disposiciones administrativas ilegales. Así, la potestad de revisión de oficio se manifiesta como una alternativa para que las Administraciones Públicas puedan rebatir en sede administrativa la presunción “*iuris-tantum*” de legalidad de sus propios actos, sin necesidad de declaración judicial. En esta línea, el art. 4 1 g) LRBRL atribuye a las Entidades Locales territoriales la potestad “*de revisión de oficio de sus actos y acuerdos*”. El resto de Entidades Locales contarán con esta potestad en la medida que les sea reconocida de acuerdo con los apartados 2 y 3 del art. 4.

El art. 53 de la LRBRL dispone que sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de dicha Ley³, “las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la

³ Los arts. 65 y 67 LRBRL se refieren, respectivamente, a la posibilidad de que la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma requieran la anulación de actos que contravengan el Ordenamiento Jurídico así como a la facultad del Delegado del Gobierno de requerir la anulación de los actos que atenten gravemente contra el interés general de España. Respecto al art. 110 LRBRL, éste se refiere a la revisión de actos en materia de gestión tributaria.

Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”. Dicha previsión aparece desarrollada en el art. 218.1 ROFRJEL. Finalmente, habrá que tener en cuenta también la regulación autonómica de régimen local en este sentido. En todo caso, estas regulaciones se caracterizan por el denominador común de remitirse a lo dispuesto en la normativa básica estatal sobre procedimiento administrativo.

Se establece, de este modo, una remisión general, a lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común en relación con la revisión de oficio de actos, acuerdos y disposiciones de las Entidades Locales. Habrá que estudiar, por tanto, lo señalado en el Capítulo I del Título V de la LPAC que bajo la rúbrica “*Revisión de Oficio*”, regula cuatro procedimientos en razón de su objeto y ámbito:

- La revisión de disposiciones y actos nulos de pleno derecho (art. 106 LPAC).
- La declaración de lesividad de actos anulables favorables al interesado (art. 107 LPAC).
- La revocación de actos de gravamen o desfavorables (art. 109.1 LPAC)
- La corrección de errores materiales, aritméticos o de hecho (art. 109.2 LPAC).

Por otra parte, debe recordarse que en algunos ámbitos del ordenamiento la revisión de oficio se rige por su normativa específica:

Así, en el ámbito tributario⁴, el art. 216 de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre, General Tributaria señala los siguientes procedimientos especiales de revisión, desarrollados en los artículos posteriores de la misma norma:

- a) Revisión de actos nulos de pleno derecho.
- b) Declaración de lesividad de actos anulables.
- c) Revocación de los actos de aplicación de tributos y de imposición de sanciones.
- d) Rectificación de errores.
- e) Devolución de ingresos indebidos.

⁴ Según la D.A. 1ª 2 de la LPAC, las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa –entre otros procedimientos- se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en la propia LPAC.

En el ámbito de la contratación administrativa, la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas y de los contratos sujetos a regulación armonizada se remite a lo establecido en la legislación de procedimiento administrativo común (art. 34 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por RD Leg. 3/2011 de 14 de noviembre)⁵. Todo ello con la excepción de los supuestos especiales de nulidad de contratos sometidos a regulación armonizada y la cuestión de nulidad previstas en los arts. 37 a 39 TRLCSP.

Por último, en materia urbanística, el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (RD Leg. 7/2015 de 30 de octubre) indica en su art. 60 que las entidades locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas⁶.

Pasamos a desarrollar el contenido de cada una de estas instituciones centrándonos en aquellos aspectos más problemáticos de su regulación.

2.1.- REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES NULOS

El art. 106.1 de la LPAC (en la línea del anterior art. 102 LRJAP-PAC) obliga a las Administraciones Públicas a revisar de oficio aquellos actos viciados de nulidad radical o de pleno derecho por incurrir en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el art. 47.1 de la LPAC⁷. Por su parte, el apartado segundo del art. 106 se refiere a la revisión de oficio de las disposiciones –en el caso local, Reglamentos,

⁵ La mención literal que el artículo 34 TRLCSP realiza al Capítulo primero del Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre se deberá entender realizada a los arts. 106 y ss. LPAC de acuerdo con lo establecido en la D.F. 4ª LPAC.

⁶ En puridad, la remisión del TRLSRU debería realizarse a la legislación de procedimiento administrativo (y no a la de régimen jurídico de las Administraciones Públicas), máxime si tenemos en cuenta que la fecha de aprobación de este Texto Refundido es posterior a la de la LPAC y la LRJSP.

⁷ El art. 47.1 LPAC viene a reproducir los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el art. 62.1. LRJAP-PAC. De esta forma, según este precepto los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

Ordenanzas u otros instrumentos normativos de naturaleza similar- nulas de pleno derecho por incurrir en algunos de los supuestos señalados en el art. 47.2 LPAC⁸. En este punto, deberá considerarse nula de pleno derecho toda disposición de carácter general que, genéricamente, contravenga el Ordenamiento Jurídico. Por el contrario, en el caso de los actos administrativos, la regla general de invalidez es la de anulabilidad (art. 48 LPAC), frente a la excepcionalidad de la nulidad absoluta o de pleno derecho, constreñida a una serie de supuestos tasados.

En todo caso, como indicó el CGPJ en su Dictamen sobre el Anteproyecto de la nueva LPAC, la revisión de oficio constituye un mecanismo de carácter excepcional que el ordenamiento jurídico prevé para combatir en cualquier momento determinados actos administrativos, permitiendo a la Administración en el ejercicio de potestades privilegiadas de autotutela y en base a motivos de legalidad, retirar del mundo jurídico un acto en principio firme e inatacable. En todo caso, el carácter imperativo del tenor literal del art. 106.1 LPAC nos recuerda que la revisión de oficio constituye una potestad reglada de ejercicio inexcusable para la Administración, tal y como ya indicó la STS de 18 de diciembre de 2007 (recurso 9826/2003). Por otro lado, pese a que el art. 106.2 LPAC parece aludir en su literalidad al carácter potestativo de la revisión de oficio de las disposiciones nulas (“*podrán declarar la nulidad*”), no debe confundirse esta potestad con una mera facultad como indica GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ con cita de la STSJ de las Islas Canarias, Las Palmas, de 18 septiembre de 2000 (Sentencia 1085/2000; rec. 2096/1996).

Pasamos, a continuación, a desarrollar los aspectos más relevantes de esta institución.

2.1.1.- Plazo para ejercer la acción de nulidad

A diferencia de lo que veremos a continuación respecto a la declaración de lesividad de actos anulables, la revisión de oficio, de actos y disposiciones nulos de pleno derecho se podrá ejercer en cualquier momento tal y como indica expresamente el art. 106 LPAC en sus apartados 1 y 2. No está sometida, por tanto, esta facultad a límite temporal o de prescripción alguna, con la única salvedad de los límites para el ejercicio de las facultades de revisión a que se refiere el art. 110 LPAC y a los que nos

⁸ Según el art. 47.2 LPAC serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

referiremos más adelante. Así debe entenderse el inciso “*en cualquier momento*” que se recoge textualmente en los apartados 1 y 2 del art. 106 LPAC.

A este respecto, la STS de 23 de febrero de 2000 (rec. 3879/1994) declaró expresamente el carácter imprescriptible de la acción de nulidad, sin que quepa obstar frente a esta la no interposición del recurso en plazo, puesto que, de hecho, uno de los supuestos a que se refiere el art. 106 LPAC es el de aquellos actos que no hubieran sido recurridos en plazo. En todo caso, y tal y como manifiesta LÓPEZ MENUÑO, el carácter imprescriptible de la acción de nulidad no supone la posibilidad de su ejercicio continuo y perpetuo, ya que la acción de nulidad sólo podrá ejercitarse una vez, puesto que lo que no puede es reabrirse la cuestión tantas veces como quieran los interesados.

2.1.2.- El objeto de la revisión de actos nulos de pleno derecho

En el caso de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (art. 106.1 LPAC), la revisión de oficio deberá venir referida a actos que hubieran puesto fin a la vía administrativa o que no hubieran sido recurridos en plazo. En consecuencia, es requisito necesario que los actos de que se trate pongan fin a la vía administrativa, de acuerdo con lo señalado en el art. 114 LPAC y, en concreto para el ámbito local, el art. 52.2 LRBRL, o bien que no hayan sido recurridos en plazo. De este modo, se plantean ambas condiciones como alternativas, no siendo necesario que se produzcan acumulativamente

Debido a su carácter excepcional, hay que destacar que tal y como pone de manifiesto la jurisprudencia únicamente se puede recurrir a la revisión de oficio en aquellos supuestos tasados o *numerus clausus* de actos nulos de pleno derecho señalados legalmente, sin que sea admisible extender la aplicación de esta institución a otros actos administrativos que incurran en otro supuesto de invalidez. Así lo indicó expresamente la STS de 16 de enero de 2015 (Recurso de Casación 5212/2011) según la cual “*la acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino únicamente aquellas que constituyan, por su cualificada gravedad, un supuesto de nulidad plena*”. En todo caso, no cabe ejercer la revisión de oficio respecto de aquellos actos sobre los que haya recaído cosa juzgada, tal y como se señala en la STS de 23 de abril de 2007 (rec. 2378/2002) o en la STSJ de Cataluña de 10 de junio de 2004 (Sentencia 111/2008, Rec. 400/2004).

En esta misma línea, GONZÁLEZ PÉREZ considera que no cabe ampliar el ámbito objetivo de la revisión de oficio a fin de hacer valer infracciones que alguna sentencia califica indebidamente como supuestos de nulidad, toda vez que la revisión de oficio sólo procede respecto de los supuestos de nulidad expresamente calificados como tales por el Ordenamiento Jurídico.

2.1.3.- Iniciación del procedimiento

En cuanto al inicio del procedimiento, la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho puede iniciarse de oficio o a solicitud de los interesados. De esta forma, el art. 106.1 LPAC constituye una auténtica acción de nulidad, tal y como ha puesto de manifiesto de forma reiterada la jurisprudencia (por todas STS de 30 de mayo de 1997, Rec. 7975/1991). A este respecto, GONZÁLEZ PÉREZ considera que, con carácter general, podrán interponer la acción de nulidad aquellas personas que ostenten la condición de interesados de acuerdo con el art. 4 LPAC [art. 31 de la LRJAP-PAC]. En este sentido, como pone de manifiesto CORRAL GARCÍA, en aquellos ámbitos en los que el ordenamiento jurídico reconozca la acción pública (como por ejemplo en materia urbanística) cualquier persona podrá solicitar dicha declaración. En todo caso, hay que destacar que la posición del solicitante de la declaración de la revisión de oficio no es la de un mero denunciante, por lo que la presentación de la solicitud le coloca en la situación de interesado, atribuyéndosele, por tanto, la totalidad de derechos reconocidos en la legislación del procedimiento administrativo común en relación con un expediente concreto.

En relación con la cuestión de si otra Administración puede ejercer la acción de nulidad respecto de los actos administrativos de las Entidades Locales, podría considerarse que esta opción no es posible ya que, en primer lugar, la LJCA prohíbe expresamente la interposición de recursos administrativos entre Administraciones Públicas (art. 44.1 LJCA) y, en segundo lugar, porque la Administración Estatal o Autonómica podrían no ostentar propiamente la condición de interesado. No es esta, sin embargo, la solución que ofrece la STS de 29 de septiembre de 2010 (rec. 12/2009), en virtud de la cual otra Administración está legitimada para instar la revisión de oficio de actos administrativos y disposiciones generales y puede, como interesada instar de las Administraciones que integran la Administración Local, el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos. Idéntica solución ofrece la STSJ de Cataluña de 7 de febrero de 2008 (sentencia 111/2008, Rec. 400/2004).

Por lo que se refiere a la revisión de oficio de disposiciones nulas, hay que partir de que el art. 106.2 LPAC (heredero del art. 102.2 LRJAP-PAC) no se refiere a los interesados sino que únicamente menciona a las Administraciones Públicas, de lo que cabe inferir que, a diferencia de lo relativo a la revisión de oficio de actos nulos, no cabe la posibilidad de solicitar la revisión de oficio de las disposiciones generales. De esta forma, tal y como pone de manifiesto CORRAL GARCÍA queda vedado el inicio del procedimiento de revisión de disposiciones nulas por solicitud de particular, ya que esto conllevaría la inadmisión de su solicitud. Sin embargo, nada impide a un particular proponer al órgano administrativo que inicie el procedimiento y el órgano administrativo hacer suya esta propuesta e iniciar de oficio el correspondiente procedimiento de revisión de la disposición de que se trate. No en vano, como recuerda GONZÁLEZ PÉREZ, la propia legislación de procedimiento administrativo recoge la denuncia como una de las acciones que posibilitarían la iniciación de un procedimiento de oficio (art. 58 LPAC, anterior art. 69 LRJAP-PAC). En cualquier caso, en estos supuestos, la persona que instara el inicio del procedimiento revisión de oficio no ostentaría la condición de interesado en el seno del mismo.

En todo caso, hay que destacar que la imposibilidad de solicitar la declaración de nulidad de las disposiciones generales no excluye la posibilidad de que los interesados puedan alegar la ilegalidad de aquellas ante la Administración, puesto que el art. 112.3 LPAC (al que nos referiremos más adelante) habilita la interposición de un recurso administrativo basándose únicamente en la nulidad de una disposición administrativa.

Por otra parte, hay que señalar que, si bien podría entenderse que la iniciación del procedimiento para la declaración de nulidad de las disposiciones generales corresponde privativamente a la Administración autora de la disposición, el TS en la citada STS de 29 de septiembre de 2010 (rec. 12/2009) ha considerado legitimadas a otras Administraciones Públicas para instar dicha revisión por parte de otras Administraciones Públicas, a la vista del tenor literal del art. 102.2 LRJAP-PAC (referencia que se debe entender sustituida por el art. 106.2 LPAC que viene a reproducir el contenido de dicho precepto). En cualquier caso, entendemos que reconocer esta facultad a otras Administraciones distintas de la autora de la disposición supone una facultad exorbitante, ya que el Ordenamiento ya prevé suficientes formas de reacción para estos casos.

2.1.4.- Competencia para ejercer la revisión de oficio en el ámbito local. Posibilidad de delegación

Un aspecto discutido en esta materia consiste en estudiar la competencia para acordar la nulidad de pleno derecho de actos y disposiciones nulas en el ámbito local⁹. A este respecto, debemos partir de que de la distribución de competencias entre los órganos necesarios de los municipios de régimen común (arts. 21 y 22 de la LRBRL) no se deduce que se asigne expresamente al Alcalde o al Pleno la facultad de declarar la nulidad de los actos y disposiciones dictados por los órganos administrativos municipales. Contrasta esta imprevisión con lo establecido para la declaración de lesividad de los actos anulables y la revisión de los actos de gestión tributaria cuya competencia se atribuye expresamente al Pleno (arts. 22.2 k) y 110 LRBRL respectivamente).

La resolución de esta cuestión, no prevista normativamente, ha originado distintas posiciones en la doctrina, bien considerando que la competencia para la revisión de oficio reside en el Pleno del Ayuntamiento en todo caso, bien considerando que dicha competencia corresponde al órgano autor del acto correspondiente. No se discute, en ningún caso, que la competencia para declarar la nulidad de oficio de las disposiciones nulas de pleno derecho (Ordenanzas y Reglamentos) corresponde al Pleno del Ayuntamiento por ser el órgano competente para el ejercicio de la potestad reglamentaria en el ámbito local.

A favor de la competencia del pleno, se sostiene que si el Pleno es el órgano competente para la declaración de lesividad de actos anulables con mayor motivo por su trascendencia también le corresponderá la declaración de nulidad de actos nulos de pleno derecho. Comparten esta tesis LÓPEZ MENUDO y CORRAL GARCÍA. Abunda en esta tesis el hecho de que la propia LRBRL en su art. 110 asigna al Pleno la competencia exclusiva para la declaración de nulidad de pleno Derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria con independencia del órgano que hubiera dictado el acto que se pretenda revisar. También asumen esta tesis, respectivamente, GONZÁLEZ PÉREZ, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ y LÓPEZ CANDELA.

Por el contrario, ALONSO HIGUERA sostiene que considerar que la competencia para la revisión de oficio de todo los actos municipales residiera en el

⁹ En el ámbito estatal la competencia para el ejercicio de las facultades de revisión de oficio se regula, con carácter general, en el art. 111 LPAC, que damos por reproducido y que sustituye a la Disp. Adicional 16ª LOFAGE

Pleno resultaría anacrónico, especialmente tras la modificación operada en la LRBRL por la Ley 11/1999 de 21 de abril, que pretendió reforzar la figura y las competencias del Alcalde, al cual, en virtud del art. 21.1 k) LRBRL, le corresponde “*el ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en materia de su competencia*”. Considera esta autora que, además, otorgar al Pleno la competencia de revisar los actos del Alcalde podría dar lugar a una extralimitación de competencias en la medida que se podría politizar esta facultad en aquellos casos en que el Alcalde no contara con el apoyo político suficiente en el Pleno. Además, señala esta autora, si se justifica la competencia plenaria en base a la competencia para declarar la lesividad de los actos del Ayuntamiento, esta previsión debería completarse con el art. 21.1 l) que atribuye al Alcalde la iniciativa para proponer dicha declaración en materias de su competencia.

La posibilidad de que la facultad de revisión de oficio de sus actos nulos sea ejercida por el Alcalde ha sido defendida igualmente por BOIX MAÑÓ. Entiende esta autora que es posible efectuar una interpretación de la legislación vigente que atribuya al Presidente de la Corporación Local facultades para la revisión de oficio de los actos dictados en materia de su competencia ya que cuando el legislador ha considerado conveniente reservar al Pleno de la Entidad una determinada atribución lo ha hecho expresamente. En la misma línea, puede citarse a DE LA PEÑA GUTIÉRREZ quien considera que las relaciones entre el Pleno y el Alcalde se configuran desde el principio de competencia y no el de jerarquía.

A favor de esta tesis, cabe sumar que, no obstante su carácter reglamentario y supletorio, el art. 218 ROFRJEL refiere expresamente en su apartado primero que “*los órganos de las Entidades Locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común*”. La mención genérica de los órganos de gobierno de las Entidades Locales puede entenderse referida a Alcalde y Pleno de forma indistinta.

En todo caso, habrá que tener en cuenta lo que pueda determinar al respecto la legislación autonómica en materia de régimen local. Así, y a modo de ejemplo, la Ley de Administración Local de Aragón atribuye al Pleno la competencia para la revisión de oficio de todos los actos y acuerdos de la Entidad (art. 136.3) mientras que la Ley de Administración Local de la Com. de Madrid, atribuye al Pleno y al Alcalde la revisión de oficio de los actos dictados en materias de sus respectivas competencias (arts. 29 y 30).

En todo caso, hay que destacar que dicha atribución de competencias en relación con la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho se regula de forma específica en los siguientes ámbitos:

- En materia de gestión tributaria, en virtud del citado del art. 110 LRBRL, que atribuye al Pleno del Ayuntamiento la competencia para la declaración de nulidad.
- En materia de contratación administrativa, el art. 34.2 TRLCSP señala que los órganos de contratación –el Pleno o el Alcalde, en los municipios de régimen de común o la Junta de Gobierno Local, en el caso de municipios de gran población (D.A. 2ª TRLCSP)- serán competentes para declarar la nulidad de los actos de preparación y adjudicación de los contratos nulos de pleno derecho.

En cuanto al carácter delegable de esta competencia, LÓPEZ MENUDO interpreta el silencio de la Ley en la materia en el sentido de que la competencia para declarar la nulidad tiene carácter indelegable. Frente a esto cabría oponer que el art. 22.4 LRBRL prevé expresamente la posibilidad de que el Pleno delegue en el Alcalde o en la Junta de Gobierno Local la facultad de declarar la nulidad de los actos del Ayuntamiento, así como el ejercicio de acciones administrativas en materia de su competencia. Por el contrario, la competencia del Alcalde para el ejercicio de acciones administrativas en materia de su competencia tiene carácter indelegable por mandato del art. 21.3 LRBRL. En todo caso, hay que tener en cuenta que en materia de contratación, el art. 34.3 TRLCSP dispone que “salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la nulidad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar. No obstante, la facultad de acordar una indemnización por perjuicios en caso de nulidad no será susceptible de delegación, debiendo resolver sobre la misma, en todo caso, el órgano delegante”.

En el ámbito de las Diputaciones Provinciales podemos ofrecer idéntica respuesta a todo lo anterior, tal y como se desprende de lo dispuesto en los arts. 33 y 34 LRBRL respectivamente.

Por otro lado, en los municipios de gran población del Título X de la LRBRL la competencia para la revisión de oficio de sus propios actos se atribuye respectivamente al Pleno del Ayuntamiento (art. 123.1 l) LRBRL), al Alcalde (art. 124.1. m) LRBRL) y a la Junta de Gobierno Local (127.1 k) LRBRL). Asimismo, corresponde al Pleno la competencia para acordar la revisión de oficio de sus Reglamentos (art. 123. 1 l) *in fine*). Sobre las posibilidades de delegación de esta facultad en los municipios del Título

X, el Pleno y la Junta de Gobierno Local no podrán delegarlas (tal y como se infiere de los arts. 123.3 y 127.2 LRBRL) mientras que el Alcalde podrá delegarla en la Junta de Gobierno Local, en sus miembros, en los demás concejales y, en su caso, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares (art. 124.5 LRBRL).

2.1.5.- Procedimiento para la revisión de oficio: inadmisión de solicitudes

Por lo que se refiere al procedimiento para la revisión de oficio de actos y disposiciones nulos de pleno derecho, debe partirse de que la tramitación de la revisión de oficio de los actos y disposiciones nulos de pleno derecho se someterá a las reglas contenidas en el art. 106 LPAC si bien ello no excluye que el procedimiento para la revisión se deba someter a las disposiciones comunes señaladas al efecto en el Tit. IV de la propia Ley. En este sentido, CORRAL GARCÍA señala que el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio se deberá notificar a los interesados, ya se trate de un procedimiento iniciado de oficio o a instancia de persona interesada, dando cumplimiento a lo que prevén los arts. 21.4 y 40.1 LPAC. Asimismo, como indica GONZÁLEZ PÉREZ será necesario conceder trámite de audiencia a todos los que ostenten la condición de interesados en el procedimiento¹⁰.

Destaca, en este punto, el apartado tercero del art. 106 LPAC que dispone que el órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados para la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, en los siguientes casos:

- cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento. A este respecto, se puede citar la STS de 23 de abril de 2007 (rec. 2378/2002) que considera correcta la inadmisión a trámite acordada sobre la base que se pretendía ejercer la acción de nulidad sobre un asunto respecto del que había recaído cosa juzgada. En este caso, cabe considerar que el art. 115.2 LPAC determina que el simple error en la calificación de un recurso o la ausencia de tal calificación no obsta su tramitación si se deduce su verdadero carácter,

¹⁰ En relación con el procedimiento de revisión de oficio en el ámbito local debe indicarse que en el Anteproyecto de Reglamento por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional se prevé la necesidad de informe previo del Secretario de la Corporación en relación con los procedimientos de revisión de oficio, excepto en el ámbito tributario (art. 3.2). Todo ello, evidentemente, a expensas de la eventual aprobación de dicho Reglamento y de las previsiones que definitivamente se pudieran contener en el mismo.

previsión que entendemos plenamente aplicable a los casos en que se solicite la revisión de oficio.

- en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales, entendiendo como tales aquellas que guarden identidad de contenido y de fundamento. A este respecto, se puede citar la STS de 4 de mayo de 2007 (Rec. 6781/2003).

Debe destacarse, en todo caso, que la facultad de inadmisión no se debe equiparar como una potestad para rechazar de plano y sin más trámite este tipo de solicitudes, sino que únicamente excluye la remisión del expediente al órgano consultivo, tal y como indicó la STS de 21 de mayo de 2009 (Recurso de Casación 5283/2006). Es por ello, que entendemos inexcusable la emisión de, al menos, un informe en el que se examine la solicitud y se justifiquen las razones para su inadmisión. Por otro lado, una vez iniciado el procedimiento de revisión y después de haber dado audiencia a los interesados, la Administración debe continuar la tramitación, resolviendo sobre el fondo del asunto y desestimando o estimando expresamente la solicitud de revisión, sin que quepa posteriormente declarar la inadmisión (STSJ de Andalucía, Sevilla de 3 de abril de 2001, rec 1310/199/).

En consecuencia, tal y como pone de manifiesto LÓPEZ MENUDO, la tramitación de la revisión de oficio se articula a través de dos fases: una primera fase de instrucción, que requerirá la apertura del procedimiento, emisión de informes, audiencia a los interesados y, en su caso, una eventual resolución acordando la inadmisión de la solicitud y una segunda fase de resolución del procedimiento, recabando previamente el dictamen del órgano consultivo.

En su caso, la resolución por la que se acuerde la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio deberá ser dictada por el órgano competente para declarar la nulidad (art. 106.3 LPAC). Entendemos que la resolución por la que se acuerde la inadmisión deberá motivarse en los términos del art. 35.1 LPAC. Así lo señaló expresamente la STS de 20 de mayo de 2009 (recurso 108/2007) y así se infiere con claridad de la lectura del inciso final de la letra b) del citado art. 35.1 LPAC.

En todo caso, la doctrina (por todos, GONZÁLEZ PÉREZ) considera que la resolución por la que se acuerde la inadmisión de la acción de nulidad es recurrible, tanto en vía administrativa (a través del recurso potestativo de reposición en el caso de la Administración Local) como contenciosa. En este sentido, de impugnarse la resolución acordando la inadmisión a trámite lo procedente no es que la Jurisdicción

entre a conocer la nulidad del acto o la norma, sino que ordene a la Administración que inicie el trámite y lo concluya dictando la pertinente resolución expresa en orden a si se produjo la nulidad pretendida, tal y como ha declarado la jurisprudencia en, entre otras, la STS de 26 de junio de 2007 (Rec. 7019/2003).

2.1.6.- *El dictamen favorable del órgano consultivo*

Respecto al Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo análogo, de acuerdo con el tenor literal de los apartados 1 y 2 del art. 106 LPAC, respectivamente, la revisión de oficio de actos y disposiciones nulos deberá ir precedida del “*previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere*”. A este respecto, y a modo de ejemplo puede citarse que en el ámbito de la Comunitat Valenciana el art. 10.8 de la Ley de la Generalitat 10/1994 atribuye al Consell Jurídic Consultiu la competencia para emitir informe en relación con los expedientes de revisión de oficio de actos administrativos.

Hay que destacar, en todo caso, que de acuerdo con lo señalado en el art. 22.1.d) el cómputo del plazo de seis meses para notificar la resolución podrá entenderse suspendido para la emisión de dicho dictamen¹¹. En este sentido, ALONSO HIGUERA aconseja que en la misma resolución que se dicte solicitado la emisión del dictamen se acuerde la suspensión del cómputo del plazo para la notificación de la resolución recaída en el procedimiento de revisión.

En este sentido, debe considerarse que la omisión del dictamen determinará, salvo los casos de inadmisión a trámite antes referidos, la anulabilidad de la resolución que se dicte, con la consiguiente retroacción de actuaciones. Así lo ha declarado, por ejemplo, la STS de 27 de febrero de 2008 (rec. 10687/2004). Es por ello que se hace necesario extremar el cuidado a la hora de comprobar la cumplimentación de este trámite procedimental.

La LPAC establece como condición *sine qua non* para la declaración de nulidad de un acto o disposición el previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente. De este modo, resulta evidente que el órgano competente para resolver estará vinculado al sentido del dictamen si el mismo resultara desfavorable a la declaración de nulidad.

¹¹ Según el inciso final del art. 22.1 d) LPAC este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

No hay unanimidad doctrinal, en cambio, respecto del carácter vinculante o no para la resolución en aquellos casos en que el dictamen fuera favorable. Se plantea, de este modo, si en este caso, el órgano competente para resolver podría separarse del criterio seguido por el órgano consultivo. Así, mientras algunos autores como CORRAL GARCÍA sostienen el carácter vinculante en todo caso del dictamen emitido¹² –sea favorable o desfavorable-, otros como GONZÁLEZ-PÉREZ o GÓMEZ FERRER-MORANT, mantienen que a la vista de un dictamen favorable el órgano competente para resolver puede adoptar una resolución diferente a la declaración de nulidad de pleno derecho. Compartimos esta segunda opinión, toda vez que el tenor literal de la LPAC (siguiendo la redacción que contenía la LRJAP-PAC) es claro: la declaración de nulidad requerirá necesariamente dictamen favorable. En cambio, si el legislador hubiera pretendido disponer el carácter vinculante de dicho dictamen así se habría dispuesto.

2.1.7.- Resolución del procedimiento de revisión de oficio: plazo para la resolución del procedimiento y su notificación

En cuanto al plazo para notificar la resolución de los procedimientos de revisión de oficio, la LPAC ha ampliado el plazo máximo para resolver y dictar estos procedimientos de tres a seis meses, armonizando el plazo de estos procedimientos con el previsto para declarar la lesividad de actos anulables favorables a los interesados. Así, el art. 106.5 LPAC (aplicable indistintamente a los procedimientos de revisión de oficio de actos y disposiciones nulas de pleno derecho) dispone que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo. En cualquier caso, y pese al tenor literal del art. 106.5, debe interpretarse que dentro de este plazo de seis meses se debe incluir, además, la notificación a los interesados de la resolución que se dicte.

A diferencia de lo dispuesto en la regulación de la LRJAP-PAC anterior a la Ley 4/1999, que prohibía expresamente la interposición de recurso administrativo contra la resolución de estos procedimientos, la LRJAP-PAC aún vigente y la LPAC nada indican al respecto. De este silencio, cabe deducir que la resolución –expresa o presunta- que se dicte en este tipo de procedimientos es susceptible de recurso

¹² Como ha señalado LÓPEZ CANDELA, la consideración de este dictamen como vinculante en todo caso otorgaría de facto al órgano consultivo un papel cuasi jurisdiccional.

potestativo de reposición. Por otra parte, y de forma alternativa a la anterior, los interesados podrán interponer contra este tipo de resoluciones recurso contencioso-administrativo.

2.1.8.- Indemnización derivada de la revisión de oficio. Pervivencia de actos firmes (art. 106. 4 LPAC).

Según el art. 106.4 LPAC, las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

Se produce, por tanto, una remisión a la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público que en los preceptos citados se refiere a los perjuicios indemnizables a los interesados en aquellos casos en que se produzca por razón del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos un daño que habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, siempre y cuando el interesado no tenga el deber jurídico de soportarlo.

La doctrina se ha planteado si la indemnización debe cubrir únicamente los daños causados por el acto anulado o si cabe incluir también los posibles perjuicios irrogados por la misma resolución de anulación. Opina LÓPEZ MENUDO que no cabe incluir en la indemnización los posibles perjuicios que se deriven del acto revisor, ya que difícilmente se podrá justificar que los interesados no tienen el deber jurídico de soportar dicho acto, toda vez que el mismo tiene por objeto restaurar la legalidad infringida previamente por el acto declarado nulo.

Por otro lado, tal y como ponen de manifiesto GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ para que surja el derecho a indemnización es condición necesaria que la nulidad no hubiera tenido su causa en la conducta del interesado. Así se pone de manifiesto en el art. 48 d) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, (RD Leg. 7/2015 de 30 de octubre) en el que al regular el supuesto de indemnizatorio por razón de la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente, excluye el derecho a indemnización cuando concurra “*dolo, culpa o negligencia graves del perjudicado*”.

En todo caso, y respecto a la indemnización, GARCÍA TREVIJANO considera que es igualmente admisible que la resolución anulatoria reconozca una indemnización a favor de los interesados como que, una vez acordada la anulación, se solicite dicha indemnización en el plazo de un año a contar desde la notificación de la resolución en los términos del art. 67.1 LPAC. Este precepto dispone que *“en los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva”*.

En relación con la pervivencia de los actos administrativos de aplicación de una disposición anulada en virtud de un procedimiento de revisión de oficio, hay que tener en cuenta que, pese al tenor literal del inciso final del art. 106. 4 LPAC, nada impide a los interesados instar a su vez la revisión de aquellos actos que hubieran sido dictados al amparo de una disposición que se hubiera declarado nula. En este sentido, y siguiendo la obra de CORRAL GARCÍA, se puede citar la STS de 23 de septiembre de 2003 (rec. 380/1999) que señala los siguientes principios sobre la pervivencia de los actos administrativos dictados al amparo de una disposición anulada:

- La nulidad de las disposiciones de carácter general es siempre radical o de pleno derecho.
- La nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general tiene eficacia ex tunc, pero su declaración no acarrea automáticamente la desaparición de los efectos de los actos firmes dictados a su amparo, pues razones de seguridad jurídica exigen su persistencia.
- Para declarar la nulidad radical de los actos administrativos dictados al amparo de una disposición general nula de pleno derecho es inexcusable la vía de la revisión de oficio de dichos actos, siendo la decisión administrativa susceptible de control jurisdiccional.
- La revisión requiere examinar si el acto, dictado al amparo de una norma declarada nula de pleno derecho, tiene cobertura en otra norma del ordenamiento jurídico, en cuyo caso tendrá plena validez.
- Aun cuando el acto firme, privado de la norma a cuyo amparo se dictó, careciese de cobertura en el ordenamiento jurídico, no procede declararlo nulo de pleno derecho cuando concurren las circunstancias limitativas de la revisión previstas en el art. 106 LRJAP-PAC [referencia que debe entenderse extendida al nuevo art. 110 LPAC].

Por último, hay que recordar que en el ámbito contractual, el art. 35 TRLCSP señala los efectos de la declaración de nulidad de los actos administrativos en esta materia¹³ y que los arts. 37 y ss. TRLCSP se refieren a los supuestos especiales de nulidad contractual de los contratos sujetos a regulación armonizada.

2.2.- DECLARACIÓN DE LESIVIDAD DE ACTOS ANULABLES FAVORABLES AL INTERESADO.

2.2.1.- Objeto y motivación

Según el art. 107.1 LPAC las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público. De esta forma, este precepto reproduce el régimen de la declaración de lesividad que se venía conteniendo en la LRJAP-PAC.

En todo caso, la declaración de lesividad constituye un mecanismo revisor cualitativamente inferior que la revisión de oficio o la revocación, toda vez que la decisión última sobre la anulación o no del acto administrativo no corresponde a la propia Administración sino que ésta se deberá limitar a instar dicha anulación ante los órganos del orden contencioso. Como señala la STS de 23 de abril de 2004 (rec. 8044/1998) *“la declaración de lesividad no tiene más efecto que el de permitir a la Administración instar la impugnación jurisdiccional de un acto dictado por ella misma, y es dentro del proceso jurisdiccional que así se inicie donde han de ser emplazados todos los que estén interesados en mantener la validez de dicho acto y donde pueden hacer valer, en beneficio de sus derechos e intereses, todo lo que estimen conveniente en contra de esa declaración de lesividad y de la nulidad pretendida frente al acto que haya sido objeto de la declaración de lesividad”*.

¹³El citado art. 35 TRLCSP dispone:

“1. La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido.

2. La nulidad de los actos que no sean preparatorios sólo afectará a éstos y sus consecuencias.

3. Si la declaración administrativa de nulidad de un contrato produjese un grave trastorno al servicio público, podrá disponerse en el mismo acuerdo la continuación de los efectos de aquél y bajo sus mismas cláusulas, hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio.”

Respecto a la remisión contenida en el art. 107.1 LPAC al art. 48 de la misma norma se desprende que la declaración de lesividad procederá respecto de:

- los actos que incurran en cualquier infracción del Ordenamiento Jurídico, incluyendo la desviación de poder. A este respecto, y según el art. 70.2 párrafo 2 de la LJCA se entiende por desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico¹⁴.
- aquellos con defectos formales que carezcan de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o produzcan indefensión en atención a dichos defectos.
- los realizados fuera de plazo cuando lo imponga la naturaleza del plazo.

En todo caso, la declaración de lesividad únicamente cabe respecto de aquellos actos favorables (en la medida que los actos desfavorables o de gravamen podrán ser revocados en los términos del art. 109 de la propia LPAC). A este respecto, según MESEGUER YEBRA, los actos favorables son aquellos que le generan o le reconocen al interesado una situación jurídica subjetiva de ventaja o le crean una expectativa de derecho o interés legítimo, o en todo caso aquellos que no conllevan la imposición de ningún gravamen o no tienen un carácter desfavorable. En esta línea, la STS de 29 de septiembre de 2003 (rec. 7992/1999) considera actos favorables *“aquellos que amplían el patrimonio jurídico del destinatario, otorgándole un derecho que antes no existía, o, al menos eliminando algún obstáculo al ejercicio de un derecho preexistente, o reconociendo una facultad, un plus de titularidad o de actuación. Y por derecho entiende la doctrina de este Tribunal la situación de poder concreta y consolidada, jurídicamente protegida, que se integra en el patrimonio jurídico de su titular al que se encomienda su ejercicio y defensa”*. Asimismo, procederá recurrir a la declaración de lesividad cuando nos encontremos ante actos que sean favorables para unos interesados y, simultáneamente, impongan un gravamen a otros.

Por otro lado, hay que destacar que la utilización del verbo *“podrán”*, no debe ser entendida como la atribución de una libertad incondicionada para proceder a la declaración de lesividad, sino que advertida la existencia de un acto contrario al Ordenamiento Jurídico procederá iniciar los trámites para declararlo lesivo al interés público en los términos regulados en el art. 107 LPAC.

¹⁴ Llama la atención que el legislador siga calificando como causa de mera anulabilidad un vicio de tal gravedad.

Finalmente, como indica GONZÁLEZ PÉREZ, la declaración de lesividad no procede en ningún caso respecto de disposiciones generales toda vez que la potestad reglamentaria incluye la facultad de modificar o derogar aquellas normas que se consideren contrarias al interés público.

2.2.2.- Plazo para acordar la declaración de lesividad

A diferencia de la declaración de nulidad de actos y disposiciones nulas de pleno derecho, cuya acción no está sometida a plazo y resulta, por tanto, imprescriptible, la declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo (art. 107.2 LPAC)

Al respecto de este plazo de cuatro años, hay que destacar:

- El plazo comenzará a computar el día en que se dictó el acto, de acuerdo con el tenor literal del precepto, resultando indiferente a estos efectos la fecha de notificación al interesado u otro acto posterior de ejecución del acto de que se trate, tal y como señala la STS de 10 de octubre de 2000 (rec. 2077/1995).
- El plazo de cuatro años para declarar la lesividad es un plazo de caducidad, por lo que no cabe entender interrumpido su transcurso por la realización de trámites (STS 19 de junio de 2001, rec. 8825/1996).

En todo caso, la previsión en la norma de un plazo expreso y específico para declarar la lesividad de actos anulables excluye la posibilidad de invocar alternativamente respecto de estos casos los límites sobre las facultades de revisión que señala el art. 110 LPAC (STSJ de la Región de Murcia de 30 de julio de 2014-Recurso de Apelación 219/2013)

2.2.3.- Competencia para acordar la declaración de lesividad

Señala el art. 107.5 LPAC que en el caso de actos dictados por las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad. No debe dejar de apuntarse que causa extrañeza la mención en una norma reguladora del procedimiento administrativo común de un aspecto sobre competencia de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales, aspecto que deberíamos entender reservado privativamente a la legislación básica de régimen local.

En esta línea, en los municipios de régimen común el art. 22.2 k) LRBRL atribuye al Pleno del Ayuntamiento la competencia para acordar la declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento, si bien hay que tener en cuenta que, respecto de los actos dictados por el Alcalde, el art. 21.1 l) le reserva la competencia de la iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de su competencia.

De acuerdo con el art. 22.4 LRBRL, la competencia plenaria para declarar la lesividad de los actos municipales puede ser objeto de delegación en el Alcalde o en la Junta de Gobierno Local¹⁵. Sin embargo, la competencia del Alcalde para proponer al Pleno la declaración de lesividad no es susceptible de delegación (art. 21.3 LRBRL).

Idéntico régimen es el establecido en el caso de las Diputaciones Provinciales, respecto del Pleno de la Diputación y el Presidente, tal y como se desprende de los arts. 33 y 34 LRBRL.

No es este el régimen señalado para los municipios de gran población del Título X de la LRBRL, ya que las facultades para la revisión de oficio de sus propios actos se atribuye respectivamente al Pleno del Ayuntamiento (art. 123.1 l) LRBRL), al Alcalde (art. 124.1. m) LRBRL) y a la Junta de Gobierno Local (127.1 k) LRBRL). Debe entenderse que, dentro de estas facultades se encuentran comprendidas las relativas a la declaración de lesividad de sus propios actos.

Se produce, por tanto, una contradicción entre este régimen organizativo que atribuye la facultad de declaración de lesividad al órgano productor del acto de que se trate con el art. 107.4 LPAC que menciona expresamente a los Plenos de las Entidades que integran la Administración Local, sin excepcionar a los municipios de gran población. Esta contradicción debe resolverse, salvo mejor criterio, considerando prevalente la LRBRL en su condición de ley específica. En todo caso, debe lamentarse que, al aprobar la LPAC, el legislador estatal haya perdido la oportunidad de enmendar esta contradicción entre la legislación de procedimiento administrativo y la de régimen local, contradicción que se remonta a la aprobación de la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

¹⁵ En caso de delegación de un asunto de competencia plenaria en la Junta de Gobierno Local hay que tener en cuenta la necesidad de que con carácter previo al acuerdo de la Junta, el asunto sea previamente dictaminado por la correspondiente Comisión Informativa (art. 123. 1 ROFRJEL).

Sobre las posibilidades de delegación de esta facultad en los municipios del Título X, el Pleno y la Junta de Gobierno Local no podrán delegarlas (tal y como se infiere de los arts. 123.3 y 127.2 LRBRL) mientras que el Alcalde podrá delegarla en la Junta de Gobierno Local, en sus miembros, en los demás concejales y, en su caso, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares (art. 124.5 LRBRL).

Por otra parte, en materia de contratación administrativa el art. 34.2 TRLCSP dispone que los respectivos órganos de contratación son competentes para declarar la lesividad de los actos de preparación y adjudicación anulables. Se produce, de este modo, una nueva contradicción entre la LRBRL y la legislación de procedimiento administrativo común, de un lado, y la normativa contractual, de otro. En todo caso, y dado el carácter especial de la misma, entendemos prevalente el TRLCSP.

2.2.4.- Procedimiento

A diferencia de lo dispuesto en el art. 106.1 LPAC para la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, el procedimiento para la declaración de lesividad de los actos anulables se iniciará siempre de oficio, no admitiéndose la posibilidad de que ésta sea solicitada por los interesados (sin perjuicio de la posibilidad de que se pueda poner en conocimiento del órgano competente las circunstancias del acto, a fin de instar que se inicie dicho procedimiento). En cualquier caso, dada su propia naturaleza, parecería difícil de concebir un procedimiento de declaración de lesividad iniciado a solicitud de interesado (puesto que, en todo caso, la declaración de lesividad deberá venir referida a actos de carácter favorable).

La tramitación de los procedimientos para la declaración de lesividad deberá someterse a las disposiciones comunes sobre procedimientos administrativos señalados en el Tit. IV de la LPAC. En todo caso, el art. 107.2 *in fine* LPAC dispone como requisito en la tramitación que la declaración de lesividad exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el procedimiento. Este trámite deberá verificarse en los términos establecidos por el art. 82 LPAC, lo que determina la necesidad de conceder a los interesados un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, a fin de alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Una novedad introducida en la LPAC respecto de la regulación de la LRJAP-PAC ha consistido en la introducción en el art. 107.3 la previsión de que sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso

judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

Al respecto de esta nueva redacción debe indicarse que no se atendió el requerimiento del Consejo de Estado que en su Dictamen sobre el Anteproyecto de la LPAC advirtió que la notificación a los interesados de la declaración de lesividad se debía configurar como obligatoria y no como meramente potestativa (Dictamen 275/2015 de 29 de abril). Idéntica postura sostiene RODRÍGUEZ CARBAJO quien considera que la notificación de la declaración de lesividad debe ser una consecuencia ineludible de la condición de interesado en el procedimiento. En cualquier caso, resulta extraño que en un mismo precepto el legislador exija que se confiera audiencia a los interesados y, en cambio, señale como meramente potestativa la notificación de la resolución del procedimiento a esos mismos interesados. Con todo, y como señala HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, en el marco ya del proceso contencioso-administrativo será preceptivo el emplazamiento a los interesados en los términos del art. 49.6 LJCA¹⁶.

En cuanto a la imposibilidad de formular recurso contra la declaración de lesividad, el CGPJ, al pronunciarse sobre el Anteproyecto de la LPAC consideró que esta previsión resultaba coherente con la naturaleza de esta institución. Entiende el CGPJ que la declaración de lesividad es un presupuesto o requisito procesal que sólo tiene por efecto permitir a la Administración acceder a la vía judicial impugnando un acto dictado por ella misma. De este modo, sería en sede jurisdiccional donde el interesado podría cuestionar la validez de la declaración de lesividad, haciendo valer todo lo que estimen conveniente. A este respecto, y como indica RODRÍGUEZ CARBAJO, esta previsión trata de incorporar la doctrina jurisprudencial según la cual la declaración de lesividad no es susceptible de impugnación autónoma¹⁷.

Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad se producirá la caducidad del mismo (art. 107.3 LPAC). En este sentido, la STS de 31 de marzo de 2008 (rec. 6465/2003) declaró que

¹⁶ Según este precepto, el emplazamiento de los demandados en el recurso de lesividad se efectuará personalmente por plazo de nueve días.

¹⁷ Como indica el autor citado, según la STS de 18 de junio de 2015, casación núm. 2064/2013 “*el Acuerdo de declaración de lesividad, ni cualesquiera otros que se dicten en este tipo de procedimientos son susceptibles de impugnación autónoma, pues en tanto, no sólo se declare la lesividad del acto, sino que, con base en esa declaración de lesividad, se formule demanda ante el órgano contencioso-administrativo correspondiente, tales actuaciones carecen de efectos "ad extra", subsistiendo, en toda su integridad y eficacia, el acto administrativo para cuya declaración de lesividad se inicia el procedimiento, hasta que el órgano jurisdiccional (único que puede anular el acto) efectúe -si es que estima el recurso- el pronunciamiento anulatorio que la Administración postula en el proceso.*”

dentro de este plazo no sólo debía dictarse la declaración de lesividad sino que debía realizarse, igualmente, la notificación a los interesados. En la misma línea cabe citar la más reciente STSJ de la Región de Murcia de 30 de julio de 2014 (Recurso de Apelación 219/2013).

Una vez declarada la lesividad en los términos expuestos, y de acuerdo con el art. 107.1 LPAC, procederá impugnar el acto declarado lesivo ante el orden jurisdiccional contencioso. Por mandato del art. 46.5 LJCA el plazo para interponer recurso de lesividad será de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad. El recurso de lesividad (art. 45.4 LJCA) se iniciará directamente mediante demanda, a la que se acompañará el expediente administrativo y la propia declaración de lesividad.

En todo caso, hay que tener en cuenta que de acuerdo con los arts. 54.3 TRRL y 220.1 ROFRJEL los acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las entidades locales deberán adoptarse previo dictamen del Secretario o, en su caso, de la Asesoría Jurídica, y, en defecto de ambos, de un Letrado. En la medida que la declaración de lesividad debe ir seguida de la interposición de un ulterior recurso contencioso, entendemos que será preceptiva la emisión de dicho informe con anterioridad a la adopción del acuerdo, tal y como se infiere de la STS de 23 de mayo de 1997 (rec. 6183/1991). Desde el punto de vista doctrinal, esta consideración ha sido apuntada también por CUSCO TURELL y CUNILLERA BUSQUET.

2.2.5.- Posibilidad de reconocer indemnizaciones al declarar la lesividad

A diferencia de lo dispuesto en el art. 106.4 LPAC en relación con la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, el art. 107 LPAC no recoge previsión análoga sobre la posibilidad de acordar en el mismo acto en el que se declare la lesividad para el interés público se acuerde el reconocimiento de un derecho a indemnización si concurren los requisitos y condiciones señalados en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta ausencia de previsión nos conduce a plantearnos si es jurídicamente viable dicha posibilidad.

Sostenía CORRAL GARCÍA (en un análisis de la LRJAP-PAC que trasladamos aquí por considerarlo plenamente vigente a la nueva LPAC) que no es posible que la declaración de lesividad incluya un pronunciamiento sobre el reconocimiento de una indemnización, toda vez que si la Administración no es competente para acordar la

nulidad –a diferencia de lo señalado para los actos nulos de pleno derecho-, tampoco podrá reconocer indemnizaciones a consecuencia de una eventual anulación. En este sentido, como manifiesta la autora citada, ello no excluye el derecho de que, en el marco del recurso contencioso-administrativo, quien pueda considerar la concurrencia de lesiones susceptibles de ser indemnizadas reclame su abono, correspondiendo al órgano jurisdiccional decidir, en su caso, sobre su procedencia y cuantía.

2.3.- LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE ACTOS EN EL MARCO DE PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN Y LESIVIDAD.

El art. 108 LPAC indica que una vez iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. Debe destacarse, en todo caso, que la redacción del precepto resultante de la reforma constituye una mejora técnica respecto de la contenida en el art. 104 LRJAP-PAC (en la que no se aclaraba si los actos sometidos a un procedimiento de lesividad eran susceptibles de ser suspendidos)¹⁸.

En todo caso, la posibilidad de que la Administración por sí misma pueda suspender la ejecución de un acto incurso en un procedimiento de declaración de lesividad ha sido criticada por el Consejo de Estado por considerar que no es correcto extender a este tipo de procedimiento la facultad de suspender el acto objeto de él. Y ello porque se trata de un procedimiento en el que la intervención de la Administración se limita a declarar un acto lesivo al interés público para la ulterior impugnación del acto declarado lesivo en vía contencioso-administrativa. De este modo, y siguiendo al Consejo de Estado, en estos procedimientos, la Administración actúa desprovista de sus habituales facultades resolutorias, por lo que las facultades para suspender la ejecución del acto deberían atribuirse de forma privativa al órgano judicial correspondiente.

En todo caso, como pone de manifiesto, la STSJ de Castilla-La Mancha de 5 de septiembre de 2008 (Sentencia 392/2008, nº rec. 393/2005) la suspensión es una medida cautelar que la Administración puede declarar por sí misma pero que sólo se puede dictar dentro de un procedimiento administrativo de revisión de oficio, no siendo por

¹⁸ Sobre la posibilidad de suspender la ejecución de actos sometidos a declaración de lesividad a la vista del anterior art. 104 LRJAP-PAC la jurisprudencia al respecto es contradictoria, así la posibilidad de acordar la suspensión de la ejecución de un acto sometido a un procedimiento de declaración de lesividad ha sido admitida en las STSJ de Cataluña de 14 de febrero de 2008 (Sentencia 129/2008 - rec. 470/2004), mientras que se negó en la STS de 2 de noviembre de 1994 (rec. 41/1992).

tanto, admisible recurrir a esta vía de suspensión una vez iniciado un proceso contencioso.

En cuanto a las reglas para acordar la suspensión debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 117 LPAC en relación con la suspensión de la ejecución de actos en el marco de un procedimiento de recurso administrativo. En este sentido, la STSJ de Murcia de 19 de diciembre de 2000 (Sentencia 1062/2000, Rec.291/1998) consideró perfectamente aplicable en relación a los procedimientos de revisión de oficio, la previsión del anterior art. 111. 3 LRJAP-PAC¹⁹. De este modo, en el caso de que habiéndose solicitado la suspensión de la ejecución del acto por el interesado, si la Administración no hubiera notificado expresamente la resolución sobre este particular en un plazo de un mes se entenderá suspendida la ejecución del acto por silencio administrativo.

Debe señalarse que el art. 108 LPAC se refiere únicamente a la suspensión de actos sometidos a procedimientos de revisión de oficio y lesividad. En relación con los procedimientos de revisión de disposiciones, hay que destacar que la LPAC (siguiendo lo señalado ya en la LRJAP-PAC) no prevé la posibilidad de suspensión de las mismas, si bien como señala CORRAL GARCÍA no se encuentra inconveniente en acordar la suspensión de los actos de aplicación de dichas disposiciones, en la medida que se pudieran derivar de su ejecución perjuicios de difícil o imposible reparación.

2.4- LA REVOCACIÓN DE ACTOS DE GRAVAMEN O DESFAVORABLES

Dispone textualmente el art. 109. 1 LPAC que las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.²⁰

¹⁹ El contenido del art. 111.3 LRJAP-PAC se ha reproducido por el art. 117.3 LPAC, con las únicas salvedades de reducir el plazo para resolver la suspensión (de treinta días hábiles a un mes), así como aclarar que dentro de ese plazo debe entenderse comprendida la notificación de la resolución que se dicte sobre la suspensión.

²⁰ Contrasta la parquedad del art. 109.1 LPAC con la prolija regulación de la revocación en el ámbito tributario. En este sentido, el art. 219 LGT dispone que *“la Administración tributaria podrá revocar sus actos en beneficio de los interesados cuando se estime que infringen manifiestamente la ley, cuando circunstancias sobrevenidas que afecten a una situación jurídica particular pongan de manifiesto la improcedencia del acto dictado, o cuando en la tramitación del procedimiento se haya producido indefensión a los interesados”*. A este respecto LÓPEZ CANDELA lamentó que la LPAC no hubiera orientado la regulación de la revocación en términos similares a los de la normativa tributaria.

En este sentido, la redacción del precepto de la LPAC incluye una novedad respecto del anterior correlativo art. 105 LRJAP-PAC, toda vez que con la reforma se ha introducido el límite temporal de que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción mientras que la LRJAP-PAC se aludía a la posibilidad de acordar la revocación “en cualquier momento”. Como indicó el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015 la mención al plazo de prescripción carece de una adecuada configuración toda vez que no cabe inferir cuál es ese plazo de prescripción cuyo transcurso impide que la revocación pueda tener lugar. El Consejo de Estado criticó también la introducción de este límite temporal por entender que la revocación surgió como técnica revisora que permite a la Administración proceder a la retirada del mundo jurídico de los actos de gravamen sin sujeción a límite temporal alguno, de forma que lo que define a la revocación es su conveniencia al interés público, no sólo en el momento de dictarse el acto, sino en cualquier momento posterior y siempre que concurra dicho interés. En todo caso, y así lo apuntó el CGPJ al pronunciarse sobre el Anteproyecto de la LPAC, la mención al plazo de prescripción no resulta una innovación sustancial si se tiene en cuenta el sometimiento general de las facultades de revocación a los límites a la revisión que impone el art. 110 LPAC (anterior art. 106 LRJAP-PAC) y que, además, la Jurisprudencia había venido prescribiendo que la revocación no podría resultar injusta, irrazonable o arbitraria o producir consecuencias más gravosas que las derivadas de la pervivencia del acto que se pretende revocar (STS de 4 de febrero de 1993 y STS de 24 de octubre de 1996).

En cualquier caso, la referencia de la LPAC a los “actos desfavorables o de gravamen”, deberá valorarse en relación con las circunstancias del caso concreto. Nos remitimos a lo expuesto ya respecto a la declaración de lesividad. En este sentido, hay que destacar que el acto que imponga un gravamen a un interesado puede producir efectos beneficiosos para un tercero, sin que en ese caso quepa acudir a la vía del art. 109.1, siendo necesario proceder según lo dispuesto en los arts. 106 o 107 LPAC en función de que se tratara de actos nulos de pleno derecho o meramente anulables. Esta reflexión nos conduce a advertir el limitado margen de la facultad de revocación en aquellos ámbitos donde se reconoce la acción pública (como, por ejemplo, en materia urbanística).

A este respecto, y como ha consensuado pacíficamente la doctrina, la facultad de revocar los actos desfavorables o de gravamen solamente puede ser ejercida por la Administración sin posibilidad de que pueda instar por un particular (sin perjuicio de que éste pudiera rogar a la Administración dicha revocación, aunque dicho ruego no implique una solicitud de inicio de un procedimiento).

La jurisprudencia ha venido señalando que la revocación no constituye una fórmula alternativa para impugnar los actos administrativos firmes y consentidos, sino sólo para revisarlos por motivos de oportunidad. De esta forma, el objeto de la revocación no es estudiar si el acto se ajusta o no a la legalidad –aspecto para el que se reservan los procedimientos de revisión de oficio o de declaración de lesividad-. En este sentido, la revocación de actos desfavorables o de gravamen constituye una facultad discrecional cuyo ejercicio, no se limita a los supuestos en que concurren razones de legalidad, pues puede asimismo emplearse por motivos de oportunidad (STS de 31 de mayo de 2012, recurso no 1429/2010).

En relación con el procedimiento de revocación, hay que destacar que aunque nada dice la LPAC al respecto, no cabe entender que la revocación pueda dictarse de plano, siendo al efecto necesario un mínimo procedimiento en el que se acredite, cuando menos, la audiencia al interesado. En este sentido, no habiendo previsión expresa de plazo para notificar la resolución, debe entenderse que dicho plazo es de tres meses por aplicación del plazo supletorio del art. 21.3 LPAC, transcurrido el cual se entendería caducado el procedimiento.

Ante el silencio de la normativa de régimen local y de procedimiento administrativo, debe entenderse que el órgano competente para iniciar y dictar la resolución de un procedimiento de revocación es aquel que dictara el acto de que se trate. Así lo considera, por ejemplo, GONZÁLEZ PÉREZ.

En cualquier caso, y dado su carácter excepcionalísimo, la facultad de revocación debe entenderse expresamente prohibida en ámbitos como el sancionador, ya que tal y como manifestó la STSJ de Navarra de 8 de mayo de 2003 (Sentencia 475/2003; rec. 358/2000) la revocación en materia sancionadora conculca la propia naturaleza obligatoria de esta potestad. Asimismo, los actos de revocación deberán ser motivados en la medida que su aprobación implica el ejercicio de una potestad discrecional (art. 35.1 i) LPAC).

La regulación en la legislación de procedimiento administrativo de la institución de la revocación plantea si debe entenderse vigente el art. 16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955²¹ en virtud del cual “las licencias

²¹ La vigencia del RSCL en todo lo que no contraviniera la normativa dictada posteriormente había sido aceptado pacíficamente por la doctrina más reconocida. En todo caso, esta vigencia fue confirmada expresamente mediante la aprobación del RD 2009/2009 de 23 de diciembre, que modificó el RSCL.

quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación”. Se plantea la duda sobre la vigencia de este precepto, dado que la legislación de procedimiento administrativo no se refiere expresamente a la posibilidad de revocar actos declarativos de derecho. En este sentido, y en relación con la regulación del anterior art. 105.1 LRJAP-PAC, BALLESTEROS FERNÁNDEZ entendió vigente este precepto a la vista de la jurisprudencia interpretativa de la LPAC de 1958 que consideraba que la potestad revocatoria en la materia se justificaba por “exigencias de interés público de tal intensidad que demanden la eliminación de la licencia”.

2.5.- LA CORRECCIÓN DE ERRORES MATERIALES, DE HECHO O ARITMÉTICOS.

El art. 109.2 LPAC atribuye a las Administraciones Públicas la facultad de rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos. GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ señalan al respecto que la pura rectificación material de errores de hecho o aritméticos no implica una revocación del acto en términos jurídicos, toda vez que el que el acto, una vez rectificado, mantiene el mismo contenido después de la rectificación, cuya única finalidad es la de eliminar errores de transcripción o de simple cuenta con el fin de evitar cualquier posible equívoco.

El ejercicio de esta facultad de rectificación de errores no está sometido a plazo alguno y puede ser ejercido tanto de oficio como a instancia de los interesados, tal y como señaló la STS de 17 de julio de 1987 (ponente Delgado Barrio, rec. 842/1984) y como se desprende, además, del art. 125.3 de la propia LPAC. Ante el silencio de la normativa de procedimiento administrativo y de régimen local, debemos entender que la competencia para la rectificación de errores materiales corresponde al órgano que hubiera dictado el acto, tal y como indicó LOMAS GARCÍA.

Como señala, con cita de jurisprudencia anterior, la STS de 19 de abril de 2012 (rec. 6783/2009) el error material o de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorizarse por su sola contemplación, a diferencia del error de derecho que requiere una calificación jurídica y una posterior declaración expresa. De

este modo, y según esta sentencia para poder aplicar el mecanismo procedimental de rectificación de errores materiales o de hecho, se requiere que concurran, en esencia, las siguientes circunstancias:

- 1) Que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos;
- 2) Que el error se aprecie teniendo que cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte;
- 3) Que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables;
- 4) Que no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos;
- 5) Que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica);
- 6) Que no padezca la subsistencia del acto administrativo es decir, que no genere la anulación o revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión;

En definitiva, como se indica en la STS de 18 de junio de 2001 (casación 2947/1993) *“el error material o de hecho se caracteriza por ser "ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorizarse prima facie por su sola contemplación”*.

Hay que destacar, en todo caso, que en la medida que la corrección pueda implicar una afección en la esfera individual de los interesados no procederá aplicar la facultad de rectificación de errores sino que deberá procederse a la revisión del acto en los términos de los arts. 106 y 107 LPAC.

2.6.- LÍMITES GENERALES A LA REVISIÓN DE OFICIO

Según el art. 110 LPAC las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMAS-RAMÓN FERNÁNDEZ, interpretando la LRJAP-PAC, que en este punto ha sido reproducida por la LPAC 2015, consideraron que la referencia a la “*prescripción de acciones*” no puede identificarse con los limitados plazos que la legislación de procedimiento administrativo asigna para la impugnación de actos administrativos. Asimismo, GONZÁLEZ PÉREZ considera que el principio que impide a un sujeto actuar en contra de sus actos ha sido considerado por la jurisprudencia un límite adicional a las facultades de revisión de oficio.

Sobre este precepto, la STS de 29 de noviembre de 2005 (rec. 4981/2003) con cita de otras sentencias del mismo órgano señaló que *"la acción de nulidad es improcedente cuando por el tiempo transcurrido su ejercicio resulte contrario a la equidad o al derecho de los particulares"*, añadiendo que *"la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia. Ello no quiere decir que la acción de nulidad no pueda ejercitarse contra los actos firmes de la Administración. Puede promoverse contra actos firmes, pero su ejercicio es improcedente cuando con ello se vulneran las necesidades derivadas de la aplicación del principio de seguridad jurídica, principio que está indisolublemente ligado al respeto a los derechos de los particulares"*.

Como señala la STS de 17 de enero de 2006 (rec. 776/2001) la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación de estos límites dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, de modo que, tal y como señala a continuación la misma sentencia, la propia legislación de procedimiento administrativo fija claramente límites, con la finalidad de dar prevalencia al principio de seguridad jurídica sobre el de legalidad formal.

3.- CONCLUSIONES: RESUMEN DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LPAC EN LA MATERIA CUADRO COMPARATIVO

A modo de conclusiones pasamos a recordar brevemente cuáles son las principales novedades en la materia introducidas en la LPAC respecto de la LRJAP-PAC y que ya hemos desarrollado a lo largo de la exposición. No incluimos en esta relación aquellas modificaciones de simple redacción o de mejora técnica de la

comprensión de los preceptos. Así, podemos citar las siguientes de acuerdo con el orden del articulado:

- 1.- Se amplía el plazo máximo de resolución de los procedimientos de revisión de oficio de actos y disposiciones nulas de pleno derecho, pasando de tres a seis meses, armonizándolo con el plazo máximo previsto para los procedimientos de declaración de lesividad (art. 106.5 LPAC).
- 2.- En relación con la declaración de lesividad, se aclara que el acuerdo de declaración de lesividad de actos anulables a los interesados no será susceptible de recurso, sin perjuicio de su examen como presupuesto de la acción procesal correspondiente (art. 107.3 LPAC). Este mismo precepto prevé que la notificación de estos acuerdos a los interesados sea facultativa, aspecto que ha sido criticado tanto por el Consejo de Estado como por algún autor que ha estudiado este precepto.
- 3.- El art. 108 LPAC aclara que se puede suspender la ejecución de los actos incursos en un procedimiento de declaración de lesividad, toda vez que el anterior art. 104 LRJAP-PAC se refería únicamente a los procedimientos de revisión de oficio.
- 4.- El art. 109.1 LPAC impone un límite temporal a la revocación de actos de gravamen o desfavorables al señalar que se podrá adoptar únicamente mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción.

Incluimos, además, para facilitar la comprensión de los preceptos el siguiente cuadro comparativo:

	LPAC 2015	LRJAP-PAC 1992
Revisión de disposiciones y actos nulos	Art. 106	Art. 102
Declaración de lesividad de actos desfavorables	Art. 107	Art. 103
Suspensión	Art. 108	Art. 104
Revocación de actos	Art. 109.1	Art. 105.1
Rectificación de errores materiales, aritméticos y de hecho	Art. 109.2	Art. 105.2
Límites de la revisión.	Art 110	Art. 106

4- BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO HIGUERA, Carmen. *“Manual del Secretario. Teoría y Práctica del Derecho Municipal”*. Atelier Editorial, 2002 Barcelona
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel. *“Manual de Administración Local”*. El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 5ª Edición. Madrid 2006
- BOIX MAÑÓ, Patricia. *“Competencia para la revisión de oficio en el ámbito de las Entidades Locales”*. Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana. Nº 5/2003. Editorial Tirant lo Blanc
- CAMPOS ACUÑA, Concepción. *“La especialidad local en la tramitación de los recursos: del recurso potestativo de reposición a la alzada impropia”*, en *“El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015”*. CAMPOS ACUÑA, Concepción. Ed. Wolters Kluwer, 2016.
- CORRAL GARCÍA, Mª Aurora. *“Revisión de oficio y acción de nulidad. Declaración de lesividad y anulación judicial de actos anulables. Revocación de actos no favorables. Rectificación de errores materiales”*. En la obra *“Procedimiento Administrativo Local”* edición nº 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, Octubre 2010.
- CUSCÓ TURELL, Margarita y CUNILLERA BUSQUET, Montserrat. *“Defensa y representación de las Corporaciones Locales. La posición jurídica de la Administración Local en el proceso contencioso-administrativo”*. Ed. Dijusa. 1ª Edición. Madrid. 2002.
- DE LA PEÑA GUTIÉRREZ, María Rosa. *“Revisión de oficio y declaración de lesividad: peculiaridades de la tramitación en el ámbito local”*, en *“El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015”*. CAMPOS ACUÑA, Concepción. Ed. Wolters Kluwer, 2016.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ. *“Curso de Derecho Administrativo I”*. Duodécima Edición. Ed. Civitas. Madrid. 2004.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *“Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”*. 5ª Edición. Editorial Aranzadi. Madrid, 2012.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago *“La revisión de oficio (art. 106 LPA)”* Actualidad Administrativa, No 3, Sección Actualidad, Marzo 2016, Editorial LA LEY.
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M. *“La revisión de los actos en vía administrativa. Novedades de la LPACAP”*. Actualidad Administrativa, No 2, Sección

- Actualidad, Febrero 2016, Editorial LA LEY
- LOMÁS GARCÍA, Alberto. “*El iter procedimental para la rectificación de los errores materiales, de hecho o aritméticos*”. Actualidad Administrativa, Sección Doctrina, 1999, Ref. LXXI, pág. 1225, tomo 3, Editorial LA LEY
- LÓPEZ CANDELA, Javier. “*El procedimiento de revisión de oficio en la nueva ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.” Revista Derecho Local número 39, marzo 2016, Editorial EL DERECHO.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco. “*Comentarios al art. 53 LRBRL*” en “*Comentarios a la Ley de Bases de Régimen Local. Tomo II*”. REBOLLO PUIG, Manuel (Coord). Ed. Tirant lo Blanc. Valencia 2007
- RODRÍGUEZ CARBAJO, Jose Ramón “*El Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la ley del procedimiento electrónico)*”. Actualidad Administrativa, No 10, Sección Actualidad / En tramitación, Octubre 2015, Editorial LA LEY

HACIA LA SMART CITY

Eva M. Sánchez Teba

Doctora en Economía y Co-líder del grupo de trabajo Human Smart City, Clúster Andalucía Smart City¹

Sumario:

1. ¿Qué es una Ciudad Inteligente?
2. ¿Por qué son necesarias las Smart Cities?
3. Las críticas hacia el modelo de Smart Cities
4. Estrategia de implantación de una Smart City
5. Los agentes implicados: Stakeholders

Resumen:

El siglo XXI está llamado a ser el siglo de las ciudades. Así, según Naciones Unidas, en el año 2012, la población mundial alcanzó los 7.000 millones de personas y se espera llegar a los 9.300 millones en 2050 y a los 10.100 millones a finales de siglo.

Ante este escenario, se deben diseñar nuevas estrategias para mejorar el rendimiento de la ciudad y la sostenibilidad de la misma. Aquí es donde aparece el concepto Smart City (traducido habitualmente en español como Ciudad Inteligente), se conoció a principio de los años 90 del siglo pasado como un enfoque para afrontar los problemas relacionados con la eficiencia energética, los impactos ambientales y el cambio climático, que en aquellos años empezaban a preocupar a las ciudades como grandes emisores de CO₂.

En los últimos tiempos ha perdido peso la consideración de la centralidad de la tecnología en el desarrollo de una Smart City y se da más peso a una visión integrada y holística de la Ciudad Inteligente como un sistema funcional complejo y multidimensional, en el que los ciudadanos sean el centro y compartan decisiones con los agentes políticos y económicos.

¹ Este trabajo se ha realizado con la colaboración de Verónica Ramírez, Diego Gil y Daniel González-Bootello.

1. ¿Qué es una Ciudad Inteligente?

“La experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos” (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

El papel de las entidades locales como garante de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y de la correcta prestación de los servicios públicos, se ha vuelto más compleja en los últimos años por distintos motivos: el mantenimiento de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, que no permite contemplar y abordar de forma sistemática la prestación de los servicios públicos en los distintos tipos de municipios y la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de diciembre de 2013, donde se han acometido modificaciones de la prestación de los servicios básicos y en la determinación de los nuevos, de manera que se eviten duplicidades y solapamientos, facilitando una prestación más racional y con la suficiente financiación (Plan Nacional de Ciudades Inteligente, 2015).

Además, la población urbana del mundo se duplicará a partir de 2010 (2.600 millones) para pasar en 2050 a (5.200 millones) (Naciones Unidas, 2011). Por lo tanto, las ciudades se enfrentarán a retos relacionados con el crecimiento, el rendimiento, la competitividad y los medios de vida de los residentes.

Ante este escenario, se deben diseñar nuevas estrategias para mejorar el rendimiento de la ciudad y la sostenibilidad de la misma. Aquí es donde aparece el concepto Smart City (traducido habitualmente en español como Ciudad Inteligente), se conoció a principio de los años 90 del siglo pasado como un enfoque para afrontar los problemas relacionados con la eficiencia energética, los impactos ambientales y el cambio climático, que en aquellos años empezaban a preocupar a las ciudades como grandes emisores de CO².

Con el paso del tiempo, el concepto de Smart City ha ganado en recorrido y a los retos anteriores se han unido otros, como la mejora de la calidad de vida, el aumento de competitividad económica, la preocupación por la seguridad ciudadana, la transparencia y la gobernanza más participativa o la incorporación de innovaciones tecnológicas.

En los últimos tiempos ha perdido peso la consideración de la centralidad de la tecnología en el desarrollo de una Smart City y se da más peso a una visión integrada y holística de la Ciudad Inteligente como un sistema funcional complejo y

multidimensional, en el que los ciudadanos sean el centro y compartan decisiones con los agentes políticos y económicos.

Al mismo nivel que la evolución conceptual, la definición de Ciudad Inteligente ha ido desarrollándose y enriqueciéndose con el paso del tiempo. Existen multitud de definiciones que tratan de caracterizar el concepto “smart”, en ocasiones de forma interesada, para que se adapte a las necesidades y los objetivos específicos de un sector o colectivo determinado. La relativa juventud del término, así como la gran cantidad de ideas y modelos alrededor del mismo, han agravado la confusión sobre lo que se entiende hoy día como Ciudad Inteligente (Ciudades y ciudadanos en 2033, 2015).

Consideramos, por tanto, necesario, un recorrido por la literatura en relación a la evolución y al itinerario que ha tenido el concepto de Smart City.

Smart City es un concepto relativamente nuevo que es altamente dependiente del contexto (país, el gobierno, los recursos naturales, el conocimiento de las TICs y de las capacidades del mismo) (Weisi y Ping, 2014). La literatura reconoce la falta de consenso sobre en la definición y/o clasificación de las Ciudades Inteligentes (Ponting, 2013). La diferenciación entre las Smart Cities y conceptos similares, como ciudades creativas e inteligentes es borrosa, y muchos líderes afirman que sus ciudades son “smart” sin cumplir una determinada norma. En 2008, Hollands ya se preguntaba dónde encontrar una Smart City real. Era el momento de la creación del concepto de Smart City con la idea de introducir las nuevas tecnologías en la ciudad. (Hollands, 2008). Por lo tanto, existe la necesidad de una definición clara de los factores determinantes de una Ciudad Inteligente y un proceso de certificación consensuada y clara (Allwinkle y Cruickshank, 2011 y Hollands, 2008).

La mayoría de los artículos relativos a las Smart Cities se centran en inversiones en áreas específicas de desarrollo que conducen a un crecimiento sostenible y una mejor calidad de vida (Dawes y Pardo, 2002). No existe una talla única para todos los tipos de ciudades. La variedad ciudades explica la gran cantidad de conceptos para la Smart City.

En la siguiente tabla encontramos las definiciones de estos conceptos: Intelligent City, Smart City y Ciudades Creativas (Nam y Pardo, 2011).

Tabla 1. Definiciones de Ciudad Inteligente (Intelligent City)

Definiciones de Ciudad Inteligente (Intelligent City)	Ejemplos	Fuentes
"Una ciudad que controla e integra las condiciones de todas sus infraestructuras críticas, incluidas las carreteras, puentes, túneles, rieles, metros, aeropuertos, puertos marítimos, las comunicaciones, el agua, la energía, incluso los edificios principales, se puede organizar mejor sus recursos, planificar su mantenimiento preventivo de actividades, supervisar los aspectos de seguridad y aumentar al máximo los servicios a los ciudadanos".	Singapur , también conocida como la "isla inteligente" Winnipeg Toronto New Taipei City	Hall (2000) Intelligent Community Forum (2014)
"Una ciudad en la que las TIC fortalecen la libertad de expresión y el acceso a la información y los servicios públicos."		Partridge (2004)
"Una ciudad instrumentada, interconectada e inteligente. La instrumentación permite la captura e integración del mundo real a través del uso de sensores, medidores, dispositivos personales, electrodomésticos, cámaras, teléfonos inteligentes, dispositivos médicos implantados, electrodomésticos, cámaras, web y otros sistemas de adquisición de datos similares, incluidas las redes sociales como las redes de sensores humanos. Interconectado significa la integración de los datos en una plataforma informática empresarial y la comunicación de dicha información entre los distintos servicios de la ciudad. Inteligente se refiere a la inclusión de análisis complejos, modelado, optimización, y visualización de los procesos de negocio operacionales para tomar mejores decisiones operativas".		Harrison et al. (2010)

Fuente: Ben Letaifa 2015, basado en Nam y Pardo 2011

Tabla 2. Definiciones de Ciudad Inteligente (Smart City)

Definiciones de Ciudad Inteligente (Smart City)	Ejemplos	Fuente
"Una ciudad bien realizada de manera prospectiva en la economía, la gente, la gobernabilidad, la movilidad, el medio ambiente y la calidad de vida, basada en la combinación inteligente de las dotaciones y las actividades de los ciudadanos auto-determinante, independiente y consciente."	Londres Estocolmo Ámsterdam Viena Luxemburgo Turku	Giffinger et al. (2007)
"Una ciudad que monitoriza e integra las condiciones de todas sus infraestructuras críticas, incluidas las carreteras, puentes, túneles, trenes, metros, aeropuertos, puertos marítimos, las comunicaciones, el agua, la energía, incluso los edificios principales, pueden organizar mejor sus recursos, planificar sus actividades de mantenimiento preventivo, y supervisar la seguridad mientras aumentan al máximo los servicios a los ciudadanos".	Eindhoven Montpellier	
"El uso de las tecnologías inteligentes de computación para hacer que los componentes críticos de la infraestructura y servicios de una ciudad, que incluyen administración de la ciudad, la educación, la salud, la seguridad pública, los bienes raíces, transporte y Utilidades sean más inteligentes, interconectados, y eficientes."		Washburn et al. (2010)
"Se trata de la implementación y el despliegue de las infraestructuras de información y la tecnología de la comunicación para apoyar el crecimiento social y urbano a través de la mejora de la economía, la participación de los ciudadanos y la eficiencia gubernamental."		Hollands (2008)
"Urbe segura, ambiental y eficiente con infraestructuras avanzadas tales como sensores, dispositivos y redes para estimular el crecimiento económico sostenible y una alta calidad de vida."		Caragliu, Del Bo y Nijkamp (2009) Hall (2000)

Fuente: Ben Letaifa 2015, basado en Nam y Pardo 2011

Tabla 3. Definiciones de Ciudad Creativa

Definiciones de Ciudades Creativas	Ejemplos	Fuentes
"Una ciudad que da la inspiración, la cultura social, el conocimiento, y la vida, ciudad que motiva a sus habitantes para crear y prosperar en sus propias vidas."	Montreal Berlín	Ríos (2008) O'Connor y Shaw (2014)
"Las ciudades que quieren ser innovadores, para prosperar y ofrecer riqueza y empleo a sus habitantes, sienten que tienen que adaptarse a escenarios en los que puedan desarrollar el conocimiento y la creatividad. La cultura a menudo se añade a este campo, no sólo como condición para atraer a los trabajadores del conocimiento creativo, sino también como un sector económico importante, entrelazado con otros sectores de la economía."		Musterd y Ostendorf (2004)
"Se aplica por las autoridades municipales, urbanistas, empresas y cualquier persona interesada en el desarrollo de la ciudad hoy en día con el objetivo de redefinir la ciudad como un centro creativo".		Florida (2002)

Fuente: Ben Letaifa 2015, basado en Nam y Pardo 2011

Históricamente, la Ciudad Inteligente (Intelligent City) fue el primer concepto. Ésta se basa en los enfoques de arriba hacia abajo con marcado enfoque tecnológico.

En la aparición de Ciudades Creativas destaca la tendencia opuesta. Las ciudades creativas confían en las iniciativas del sector privado y de la propia comunidad, en los living labs y el emprendimiento social. Sin embargo, estas ciudades no tienen la capacidad de dirigir y coordinar los esfuerzos fragmentados y por lo general fomentan la participación de abajo hacia arriba sin una visión a largo plazo. Las Ciudades Creativas se enfrentan al reto de transformar el proceso espontáneo de ideación en una innovación estructurada y organizada. Las iniciativas pequeñas e independientes a menudo no logran crecer ni ser sostenibles debido a la falta de recursos y liderazgo formal (Ben Letaifa, 2014).

Así, según Ben Letaifa 2015, las Smart Cities son tanto creativas como inteligentes. Las Ciudades Inteligentes son modelos híbridos que combinan la democratización de la innovación abierta con el soporte central de la ciudad, la coordinación y la monitorización. Hay que tener en cuenta que el arquetipo de una Ciudad Inteligente varía de acuerdo a la identidad y los recursos de la ciudad de que se trate.

Las Smart Cities se diferencian de las Ciudades Inteligentes y Creativas, ofreciendo una centralidad equilibrada entre tecnología, instituciones y personas. El enfoque no será de abajo hacia arriba, ni de arriba hacia abajo. El sistema urbano holístico, o ecosistema, permite la co-creación entre todos los interesados. Las funciones de coordinación y liderazgo pueden pasar de un actor a otro en función de la identidad, los recursos y la disposición de los ecosistemas (Ben Letaifa, S, 2015).

(Washburn et al. 2010) conceptualiza el término Ciudad Inteligente poniendo un énfasis explícito en el uso de tecnologías de computación inteligentes. Consideraba la crisis urbana como un imperativo de una iniciativa de Ciudad Inteligente. El deterioro de las condiciones de las ciudades en una crisis incluye escasez de recursos, infraestructura inadecuada y deficiente, escasez de energía e inestabilidad de precios, las preocupaciones ambientales globales, y preocupaciones humanas de salud. (Giffinger et al. 2007) define la Smart City como aquella ciudad en la que las Tecnologías de la Información y la Comunicación juegan un papel principal en uno o varios sectores. Establece seis características que debe reunir una Smart City: economía, la gente, la gobernabilidad, la movilidad, el medio ambiente y la calidad de vida.

Según (Hall, R.E. 2000) la definición de Smart City es "la ciudad que controla e integra las condiciones de todas sus infraestructuras críticas". Uno de los mecanismos principales en la Ciudad Inteligente es un sistema de auto-monitoreo y auto-respuesta. Otra visión de la Ciudad Inteligente es la que contempla tres características principales: instrumentada, interconectada e inteligente (Harrison, C et al. 2010). Instrumentación significa aprovisionamiento de datos en tiempo real en el mundo real, tanto física como a través de sensores virtuales. Tales datos pueden estar interconectados a través de múltiples procesos, sistemas, organizaciones o cadenas de valor. Las combinaciones de sistemas instrumentados e interconectados conecta efectivamente el mundo físico al mundo virtual.

Los sensores virtuales son programas que, a partir de las mediciones obtenidas por una cierta cantidad de sensores reales, realizan una estimación de las variables del proceso que no cuenta con su respectivo sensor. El programa reproduce el sistema observado dándole la información de cuáles son los estímulos (entradas) que recibe el proceso real. Una segunda fuente de información útil para el observador son los datos que recibe del monitoreo de los resultados del sistema (salidas).

Otras definiciones ponen de relieve diferentes aspectos. El enfoque de (Ríos, P 2008) se basa en una óptica arquitectónica. Ve la Ciudad Inteligente como una ciudad que inspira, que comparte la cultura y el conocimiento que motiva a sus habitantes para crear y prosperar en sus propias vidas.

Un enfoque interesante es el que da Partridge de Brisbane, en Australia, y que habla de la inclusión social y la participación ciudadana, incidiendo en la creación de oportunidades para colectivos a partir de iniciativas de Smart City que de otro modo no formarían parte de la vida de la ciudad. (Partridge, H. 2004).

Para explicar el concepto de Smart City se han utilizado algunas metáforas. Así la ciudad ha sido vista como un sistema orgánico de gran tamaño. (Dirks, S. et al 2009) donde se hace hincapié en la integración orgánica de los sistemas. Hay un sistema central compuesto por varios subsistemas diferentes entre sí. Cuanto más eficientes sean los subsistemas, más eficiente, y por lo tanto, inteligente, será el sistema central. Ningún sistema opera de manera aislada. Una Ciudad Inteligente aporta información en su infraestructura física para mejorar el confort, facilitar movilidad, añadir la eficiencia, ahorrar energía, mejorar la calidad de aire y agua, identificar los problemas y solucionarlos rápidamente, recuperarse rápidamente de desastres, recoger datos para tomar mejores decisiones, desplegar los recursos de manera eficaz, y compartir datos para permitir la colaboración entre entidades y los propios ciudadanos.

Según (Mitchell, W.J. 2006) mientras que los sistemas en las ciudades industriales eran en su mayoría esqueleto y piel, las ciudades postindustriales son como organismos que desarrollan un sistema nervioso artificial, lo que les permite comportarse de manera coordinada. La nueva inteligencia de las ciudades, entonces, reside en la combinación cada vez más eficaz de redes de telecomunicaciones (los nervios), la inteligencia integrada de forma ubicua (el cerebro), sensores y etiquetas (los órganos sensoriales), y el software (el conocimiento y la competencia cognitiva). Existe una creciente red de conexiones mecánicas y sistemas eléctricos de edificios, electrodomésticos, plantas de procesamiento, sistemas de transporte, redes eléctricas y otras redes de suministro de energía, suministro de agua y redes de eliminación de los residuos, sistemas que proporcionan seguridad, y sistemas de gestión para casi todas las actividades humanas imaginables.

La definición que emana de la Comunicación de la Comisión Europea sobre Smart Cities and Communities, es la que mayor difusión ha tenido recientemente. Según este documento “una Ciudad Inteligente debe ser aquella donde el progreso se cataliza mediante la conjunción íntima entre innovaciones en las áreas de energía, transporte y tecnologías de la información y comunicación”. Esta definición se inclina claramente hacia una dimensión tecnológica.

Otras definiciones más amplias y que añade diversidad al concepto es la que da la Fundación Telefónica “una Ciudad Inteligente es aquella que utiliza las TIC para desarrollar tanto su infraestructura básica como para lograr que sus servicios públicos sean más interactivos y eficientes, y para que los ciudadanos sean más conscientes de

ellos. Se trata de una ciudad comprometida con su entorno, tanto desde el punto de vista ambiental como en lo relativo a los elementos culturales” (Smart Cities: un primer paso hacia la Internet de las cosas, 2011).

Pero quizá la definición más personal y filosófica es la que encontramos en el documento Ciudades y ciudadanos en 2033 “una Ciudad Inteligente es un ecosistema inteligente, en el cual la inteligencia de las personas trasciende del ámbito individual y se filtra al conjunto de la comunidad urbana, convirtiendo a la ciudad en un lugar mejor para vivir”.

En este mismo documento apuntan una serie de reflexiones que consideramos importantes desatacar ya que es importante tenerlas en cuenta a la hora de desarrollar cualquier proyecto de Smart City:

- “Una ciudad es un ecosistema complejo, multidimensional y localizado en un espacio delimitado, que requiere de visiones comprensivas e integradas. Una visión holística de la Smart City debe, no sólo perseguir fines específicamente tecnológicos, sino también objetivos como el progreso social, la regeneración ambiental, el impulso de la base productiva y la mejora del sistema de gobernanza.
- Una ciudad está compuesta por personas, empresas e instituciones, que operan de forma interrelacionada y que demandan la satisfacción de sus necesidades en los planos económico, social y ambiental. La Smart City debe utilizar la tecnología para dar respuesta individualizada y cruzada a las necesidades de la demanda urbana.
- La ciudad experimenta continuas dinámicas de cambio, casi siempre difíciles de predecir. Por ello uno de los grandes retos es acotar la incertidumbre en las ciudades. Una Smart City debería disponer de capacidades adaptativas para hacer frente a los cambios con garantías de éxito”.

Las Ciudades Inteligentes ya no son parte del futuro, sino del presente. Las “Smart Cities” van más allá de un término que “se lleva” o de rankings que comparan permanentemente ciudades. Deben servir de aliciente para trasladar las demandas vecinales a todos los actores de la ciudad para buscar soluciones a los mismos. La introducción del paradigma Smart City no debe ser una moda, sino un conjunto de acciones enfocadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos desde la eficiencia y la sostenibilidad.

La visión “Smart City” es transversal y afecta a todos los ámbitos de gestión en la ciudad: movilidad sostenible, economía productiva, servicios urbanos (iluminación, agua, etc.), accesibilidad, medio ambiente, gobernanza, participación ciudadana etc.... por ello es necesaria una visión integrada y holística.

Para tener un proyecto realista de Ciudad Inteligente, éste debe adaptarse a las características de cada ciudad, buscando un equilibrio entre los tres pilares de la sostenibilidad: economía, ecología y sociedad, prestando mucha atención a la cohesión y el desarrollo social de la ciudad.

Éste, es un texto escrito desde el compromiso por una ciudad donde se ponga a los ciudadanos en el centro, donde sean escuchados y tengan acceso una participación distinta y más amplia gracias a la utilización de la tecnología a su disposición, tecnología al servicio de la mejora de la calidad de vida de los mismos. Compromiso con una gestión pública transparente, y eficaz en la utilización de los medios con los que se cuente. Compromiso de ayudar a crear ciudades que merezcan la pena ser vividas.

2. ¿Por qué son necesarias las Smart Cities?

“La Smart City se convierte en una plataforma digital que permite maximizar la economía, la sociedad, el entorno y el bienestar de los ciudadanos y facilita el cambio hacia un comportamiento más sostenible. Busca aprovechar al máximo los presupuestos públicos y permite habilitar nuevos modelos de negocio. Además permite tomar mejores decisiones dada la cantidad de datos de los que se dispone, y proporcionar la información y los servicios demandados por sus habitantes” (Smart Cities: un primer paso hacia la Internet de las cosas, 2011).

Las Smart Cities, ya en el presente, representan unos de los instrumentos más potentes en políticas locales. Los beneficios que lleva aparejados son los siguientes:

- Mejoras en la provisión de servicios.
- Representa una vía sostenible para el desarrollo económico y social, permite la gestión eficiente de las infraestructuras urbanas (reduce el gasto y mejora los servicios prestados).
- Se produce la creación de nuevos servicios, más específicos, que responden mejor a las necesidades de cada ciudad y de cada ciudadano.
- Es más fácil identificar problemas futuros que pueda tener la ciudad.
- Es en sí misma una incubadora de nuevos modelos de negocio, permitiendo la innovación para que terceros puedan ofrecer servicios de valor añadido, creando empleo.
- La ciudad actúa como plataforma que permite a los ciudadanos, empresas o instituciones, participar en la solución de los problemas que se planteen.
- Todos los ciudadanos tienen acceso a la información disponible y el gobierno local responde a unas pautas de transparencia y e-gobierno.
- Hace viable alcanzar soluciones para colectivos más reducidos.
- Aporta en la definición estratégica como ciudad y en la configuración de la misma a través de nuevos servicios e infraestructuras.

- Permite un crecimiento sostenible lo que contribuye a la mejora del bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Tabla 5. Ahorros en los servicios prestados en una Smart City

Áreas de aplicación	Ahorro
Riego de parques y jardines	15% del agua utilizada
Recogida de basuras	25% en requerimiento de transporte según el tipo de residuos
Gestión del tráfico	17% de emisiones de CO ₂ a la atmósfera
Smart Metering	10% en el consumo de energía eléctrica 7% en el consumo de agua particular

Fuente: Smart Cities: un primer paso hacia la Internet de las cosas, 2011

Tabla 6. Valor aportado por una Smart City

Reduce el gasto público	Se reduce el gasto público dedicado a la provisión y gestión de los servicios públicos
Incrementa la eficiencia y la calidad de los servicios	Es posible realizar una gestión más eficiente de los recursos y mejorar la calidad de los servicios prestados
Ofrece soporte a la toma de decisiones	Facilita la identificación de las necesidades de la ciudad y el planteamiento de nuevos servicios para ofrecerles soporte
Favorece la innovación	Ofrece una plataforma ideal para innovar, incubar nuevos negocios e ideas y en general favorecer el desarrollo local
Ofrece información en tiempo real	Mejora el grado de conciencia de los ciudadanos sobre el entorno en el que habitan proporcionando información que fluye en tiempo real y, al mismo tiempo, mejora la transparencia de la Administración

Fuente: Smart Cities: un primer paso hacia el Internet de las cosas, 2011

Pero seguir una estrategia Smart City también tiene sus riesgos. Entre los más notables podemos distinguir los siguientes (Informe Ciudades y ciudadanos, Libro Blanco Smart Cities, Smart Cities: un primer paso hacia el Internet de las cosas):

- Muchas iniciativas smart conllevan costes elevados con retornos a largo plazo, que no siempre pueden asumirse por las Administraciones Locales, sobre todo de las ciudades intermedias y más pequeñas.
- Algunas inversiones smart resultan muy altas con respecto a la baja rentabilidad social que proporcionan una vez puestas en marcha. En muchas ocasiones, estas iniciativas han creado expectativas en la ciudadanía que más tarde no han sido satisfechas.
- La mayoría de las iniciativas smart actuales tienen un carácter sectorial dirigido a resolver cuestiones muy concretas. Muy pocas son capaces de lograr una orientación más integral para resolver problemas complejos en las ciudades.
- La vigilancia no consentida por el ciudadano y la intromisión en su privacidad constituyen amenazas a considerar seriamente. El abuso en la explotación de datos privativos puede tener consecuencias muy negativas en la aceptación de este tipo de iniciativas.
- Apenas se ha evaluado el impacto que el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación puede tener en el diseño y desarrollo de las ciudades.
- Pueden desarrollarse iniciativas smart que tiendan a incrementar el metabolismo urbano y, por tanto, a aumentar los consumos energéticos y las emisiones contaminantes.
- Hace falta unanimidad en los estándares abiertos y en los indicadores capaces de medir el impacto de las iniciativas smart que puede comprometer el futuro de las inversiones.
- La insuficiente dotación presupuestaria para robustecer las infraestructuras de conectividad puede debilitar el “ecosistema inteligente”.

Además, hay que tener en cuenta que, debido a la aparición de innovaciones tecnológicas que puedan resolver algunos problemas actuales y a la actitud de los grupos sociales frente a estas iniciativas, puede que lo que hoy aparece como una amenaza, mañana puede convertirse en una oportunidad y viceversa.

“El éxito reside en la cooperación entre las autoridades y todos los agentes económicos y sociales, con una implicación crucial de los ciudadanos. De esta manera, las teorías de la sostenibilidad se podrán convertir en realidades” (Libro Blanco Smart Cities, 2012).

3. Las críticas hacia el modelo de Smart Cities

Esta tendencia también tiene sus críticos. Para el geógrafo y urbanista catalán Jordi Borja, hablar de ciudades inteligentes implica asumir que antes eran "tontas", y que todo es parte de movimiento publicitario que antes intentó comercializar la ciudad "competitiva" o la "creativa". Según Borja, “las ciudades no se merecen estos calificativos interesados que oscurecen la visión de la realidad, facilitan negocios a las empresas que presumen de tecnología y justifican operaciones costosas de los responsables políticos”.

Algo similar afirma el urbanista inglés Adam Greenfield, autor del libro "Contra la Ciudad Inteligente", quien remarca que es notorio que ninguna de estas propuestas haya surgido de urbanistas o sociedad civil, sino que todas están patrocinadas por empresas con fines de lucro.

Usman Haque, de la consultoría urbana Umbrellium, señala que “mientras las empresas de tecnología puján por contratos relacionados con la Ciudad Inteligente, el verdadero objetivo de su publicidad es evidente: en realidad va dirigida a los administradores de la ciudad, que podrán decir: No fui yo quien tomó la decisión, sino los datos”.

Dan Hill, de Future Cities Catapult, cree que “la Ciudad Inteligente es una idea equivocada presentada del modo equivocado a la gente equivocada” y que “nunca ha respondido a la pregunta: de qué manera tangible y material afectará al modo en el que las personas viven, trabajan y se divierten”.

La Ciudad Inteligente ideal debería seguir los siguientes principios generales (Cebreiros y Pérez 2014):

- Una Smart City no sólo debe ser la más innovadora, sino también la más inclusiva y participativa.
- En la Smart City la tecnología no debe ser el fin, sino el medio para mejorar los servicios que se prestan en la ciudad y potenciar la comunicación entre los ciudadanos y de los ciudadanos con la administración.
- El grado de éxito del proyecto de Ciudad Inteligente depende en gran medida de la implicación de toda la sociedad, principalmente de los ciudadanos, y no sólo de los que están más familiarizados con las nuevas tecnologías.
- Una Ciudad Inteligente tiene que compaginar desarrollo económico con una economía más sostenible y socialmente más integradora.
- Una Ciudad Inteligente deberá asimilar las innovaciones de carácter rupturista en el ámbito económico, tecnológico o cultural.

4. Estrategia de implantación de una Smart City

Cada ciudad debe tener una estrategia definida, de acuerdo a sus características demográficas, culturales, ambientales y de situación geográfica. Así el modelo de Smart City a implementar se tendrá que adaptar como un guante a la idiosincrasia de cada ciudad, por lo que una Smart City nunca será igual a otra. El objetivo final siempre debe ser el mismo: un enfoque integrador, holístico y transversal, que permita ir desplegando distintos servicios en función de las prioridades de cada ciudad.

Aunque pareciera lógico pensar que son las ciudades más habitadas, con mayor presupuesto y con mayores ventajas competitivas, las primeras en poner en marcha estrategias de Smart City, la realidad es que son las ciudades de tamaño intermedio (200.000 a 300.000 habitantes) las pioneras en la aproximación al modelo de Ciudad Inteligente. Estas ciudades tienen a su favor la flexibilidad de los procesos administrativos y la mayor agilidad de los órganos de decisión.

Autores como Rossi (2015), Greenfield (2013) o Kitchin (2014) señalan un elemento nuevo: se trata de la primera vez que un término que pretende cambiar las ciudades prometiendo eficacia y mejora de la calidad de vida de sus habitantes, surge en un contexto de recortes presupuestarios y moderación salarial. Esto es especialmente significativo en el caso de los países del sur de Europa (España, Italia, Portugal, Grecia), contextos donde el modelo de la Ciudad Inteligente ha tenido un fuerte calado estos años.

“De esta manera, en un delicado contexto económico e institucional para las ciudades de nuestro entorno más cercano, la propuesta de la Smart City ha sido acogida con un entusiasmo mucho mayor que en otros lugares (si bien ha sido significativa también su promoción en lugares tan dispares como India, China o Estados Unidos), convirtiéndose en un recurso discursivo predominante como modelo urbano de solución a la crisis, especialmente en una de sus argumentaciones básicas, la eficiencia” Fernández Güell, J.M, (2015). Esta apelación a la eficiencia del funcionamiento de los servicios municipales ha calado de manera significativa en países como España o Italia posibilitando la realidad (la mayor parte de las veces, gracias a financiación externa) de estar ofreciendo nuevas actuaciones para la ciudad.

La evolución de las ciudades hacia la Smart City requiere de un impulso político, de un compromiso de la industria (sobre todo del sector del transporte, de la energía y de la industria TIC) y la implicación de los propios ciudadanos.

La implicación de la ciudadanía es fundamental. Cuanto más grande sea una ciudad, más difícil será comprometer a la ciudadanía y que la filosofía de las Smart Cities sea comprendida y asimilada por los vecinos. La falta de aceptación popular puede dar al traste con políticas urbanas que persigan la eficacia y la sostenibilidad pero no sean entendidas ni compartidas por los ciudadanos. Se hace necesario un esfuerzo en educación e información de los vecinos. Y en este caso, no hay nada como la práctica, que perciban que el compromiso de la Smart City es conseguir unas ciudades realmente más habitables y con una mayor calidad de vida. Y ese compromiso es real, es un presente, no un futuro.

Normalmente, en una primera fase de implementación, se desarrollan servicios avanzados para dar respuesta a los problemas más inmediatos de la ciudad. Son soluciones en áreas concretas, sin conexión entre las mismas ni con el resto de los sistemas urbanos. Si es importante que esta filosofía la tenga clara la administración y progresivamente los distintos agentes económicos y sociales.

Lo que sí es necesario desde el principio es una visión global de la ciudad, de sus necesidades e ir evolucionando de tal forma que la característica smart llegue a ser un eje transversal, aplicándose de igual forma en todos los subsistemas urbanos. Esta integración es uno de los mayores retos a los que se enfrenta las ciudades. La tecnología debe ser un instrumento de apoyo, pero nunca el objetivo final.

Para que sea un éxito la implicación de todos los integrantes de la sociedad tiene que ser máxima.

5. Los agentes implicados: Stakeholders

De la discusión de los distintos conceptos de Ciudad Inteligente, se han identificado los actores clave de la Ciudad Inteligente, que se simplifican en tres categorías: tecnología (infraestructuras de hardware y software), personas (creatividad, la diversidad y la educación), e instituciones (gobernanza y la política) (Ben Letaifa, S, 2015).

Instituciones:

Hasta ahora han sido los gobiernos, y muy especialmente los gobiernos locales, los que han liderado la transformación de las ciudades a través de la tecnología. Como ya hemos comentado con anterioridad en este artículo, en una búsqueda de encontrar soluciones nuevas a problemas que a veces no son tan nuevos, pero que exigen soluciones duraderas y efectivas. Buscando a la vez aumentar la calidad de vida de los

ciudadanos. Además esos mismos ciudadanos exigen ya otro tipo de gobernanza, más transparente, más clara y más participativa.

Como piedra angular de la Ciudad Inteligente: la gobernanza inteligente. Existen diferentes partes interesadas (especialmente los ciudadanos) en la toma de decisiones y los servicios públicos/sociales (Giffinger, R. et al 2010) (Glaeser, E.L. et al 2006).

El e-gobierno, es clave para permitir llevar a los ciudadanos a una iniciativa de Ciudad Inteligente y mantener el proceso de decisión e implementación transparente (Paskaleva, K.A. 2009).

El espíritu central de la gobernanza es un enfoque centrado en el ciudadano. La consideración de las partes interesadas es fundamental para la arquitectura de la Ciudad Inteligente (Anthopoulos, L. et al 2010a) (Lepouras, G. 2007).

Las iniciativas exitosas son el resultado de una coalición entre la educación, el gobierno y los ciudadanos (Lindskog, H. 2004). El éxito de una Ciudad Inteligente se puede construir desde un enfoque de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba, pero la participación activa de todos los sectores de la comunidad es esencial. Uniendo esfuerzos se crean sinergia.

La gobernanza lleva aparejada colaboración, cooperación, asociación, compromiso ciudadano y la participación (Coe, A. et al 2001).

Las ciudades exitosas tienen un conjunto de características comunes (Eger, J. M. 2009) Una de estas características es la colaboración entre los distintos sectores de la sociedad (gobierno, empresas, ciudadanos, ONGs entre otros), y entre las diferentes jurisdicciones dentro de una región geográfica determinada (Anderson, G. et al 2010a) (Ingram, G.K. et al 2009) (Lindskog, H. 2004) (Paskaleva, K.A. 2009).

El gobierno de la ciudad debe compartir conceptos (identidad promocional y de marca), visiones, objetivos, prioridades y planes estratégicos, incluso de Ciudad Inteligente con los ciudadanos (Dirks, S, et al 2010) (Eger, J.M. 2009) (Odendaal, N. 2003).

El liderazgo es clave y su firme apoyo y defensa de la visión de Ciudad Inteligente es fundamental para el éxito de Ciudad Inteligente. El papel del liderazgo es fundamental tanto dentro del gobierno y en su relación con los ciudadanos (Anthopoulos, L. et al 2010b) (Boise Smart City Initiative 2002) (California Institute for Smart Communities 1997 y 2001) (Frece, J.W. 2008).

Tecnología:

Es clave para construir una Ciudad Inteligente debido a la utilización de las TICs a la hora de transformar la vida y el trabajo dentro de una ciudad de una forma fundamental e importante (Hollands, R.G. 2008).

Una infraestructura que funcione bien es absolutamente necesaria pero no suficiente para llegar a una Ciudad Inteligente. La infraestructura TIC y sus aplicaciones son requisitos previos, pero sin el verdadero compromiso y la voluntad de colaborar y cooperar entre instituciones públicas, sector privado, organizaciones de voluntarios, escuelas y los ciudadanos no hay Ciudad Inteligente (Lindskog, H. 2004).

La innovación tecnológica es un medio para la Ciudad Inteligente, no un fin. Es un facilitador para la creación de un nuevo tipo de entorno innovador, que requiere el desarrollo integral y equilibrado de habilidades creativas, instituciones orientadas a la innovación, redes de banda ancha y espacios de colaboración virtuales (Komminos, N. 2009).

En este apartado hay que reseñar la importancia de la industria TIC, que ayuda a la implementación de las mejoras en el día a día de la ciudad. Figuras como la de los Clústers empresariales, hace que sea más fácil alinear políticas y acciones en beneficio del interés común.

El ciudadano:

Es importante subrayar que muchos autores destacan el papel de la “infraestructura humana”, el capital humano y la educación en el desarrollo urbano. Para el desarrollo urbano hay que tener en cuenta las 3T (tolerancia, tecnología y talento), de las cuales dos tienen que ver con las personas y sus relaciones. La “gente inteligente” es un componente importante de la Ciudad Inteligente (Giffinger, R. et al 2007 y Giffinger, R. et al 2010).

El concepto “smart people” comprende varios factores como son la predisposición a formarse a lo largo de la vida, la pluralidad social y étnica, la flexibilidad, la creatividad, ser personas cosmopolitas o tener amplitud de miras, y la participación en la vida pública. Los problemas que presentan las ciudades relacionados con la población o que inciden en la misma, pueden ser resueltos por medio de la creatividad, el capital humano y la cooperación entre las partes interesadas (Caragliu, A et al 2009).

Por lo tanto, la Ciudad Inteligente tiene que ver con soluciones inteligentes de las personas creativas.

Dentro del concepto de Ciudad Inteligente, Malek, J.A 2009 hace hincapié en la importancia del “humanware”, que representa la capacidad creativa/cognitiva y las habilidades humanas. La Smart City refuerza la existencia de un ambiente creativo (Yigitcanlar, T et al 2008). También hay que tener en cuenta la inclusión social de los distintos residentes urbanos en los servicios públicos, infraestructura blanda (redes de conocimiento, organizaciones voluntarias, ambientes libres de criminalidad), la diversidad urbana y mezcla cultural (Hollands, R.G. 2008).

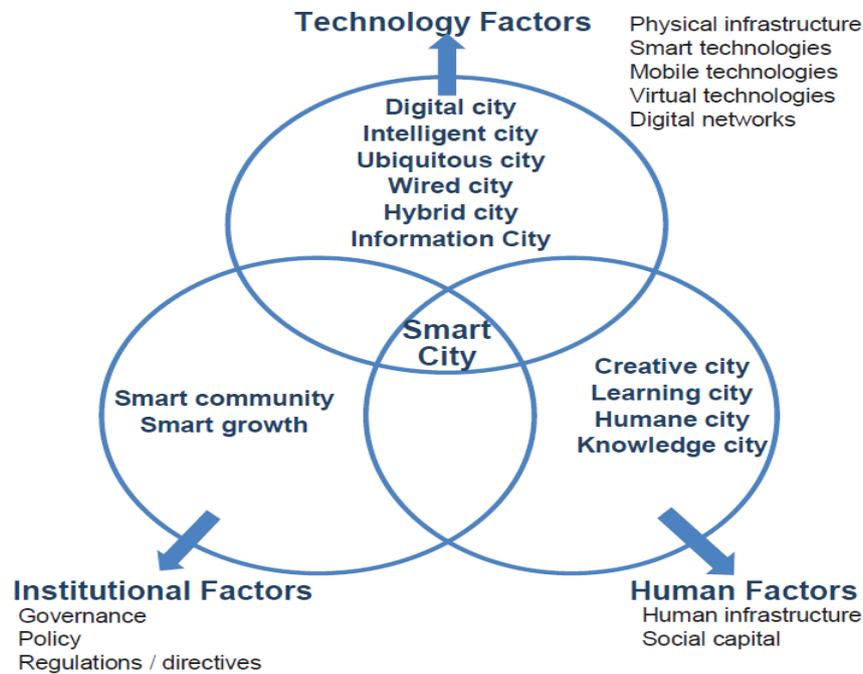
La educación es un imán que hace a una ciudad atractiva. Las empresas, organizaciones e individuos de todos los orígenes tienden a ir hacia entornos de aprendizaje dinámicos (Boise Smart City Initiative 2002). La inteligencia colectiva y el aprendizaje social hacen que una ciudad sea más inteligente (Coe, A. et al 2001). La noción de comunidad inteligente se refiere al lugar en el que la inteligencia en red es un hecho y el aprendizaje es continuo.

Para explicar los mecanismos de funcionamiento de una comunidad inteligente, hay que hacer hincapié en la inteligencia colectiva y el aprendizaje social. El factor crítico en cualquier ciudad exitosa es su gente y cómo interactúan. Hay que ofrecer servicios que sean accesibles para todos los ciudadanos, deshacerse de las barreras relacionadas con el lenguaje, la cultura, la educación, habilidades de desarrollo y discapacidad (Coe, A. et al 2001) Una iniciativa de Ciudad Inteligente se convierte en un enfoque integrado para la conexión entre todas las comunidades o grupos sociales (gobiernos, empresas, escuelas, ONGs, y ciudadanos individuales), creando servicios específicos para conseguir los objetivos de la ciudad y avanzar en las habilidades y capacidades colectivas.

Hay que trabajar en la disminución de la brecha digital para los que van a la zaga del uso de las nuevas tecnologías. Se deben desarrollar acciones formativas sobre habilidades TICs, facilitar un entorno de aprendizaje social, y mejorar la formación en tecnología en escuelas, organizaciones e industrias (Cairney, T et al 2000).

Dada la conexión entre los factores, una ciudad es inteligente cuando las inversiones en capital humano/social, e infraestructuras de TICs alimentan un crecimiento sostenible y mejoran la calidad de vida, a través del gobierno participativo (Caragliu, A 2009).

Figura 1. Principales agentes implicados en una Smart City.



Fuente: Nam y Pardo 2011

Hay que tener en cuenta que, aunque la tecnología es muy importante en este tipo de desarrollos, en muchos casos el éxito de la ciudad viene de conductas y determinaciones que no están relacionadas con las TIC, como pueden ser las políticas sociales, la economía sostenible, etc.

Una vez conocidos los grupos sin los cuales no se puede implementar la estrategia de Smart City lo siguiente es tener claro que cada ciudad es única, por lo que se deberá desarrollar un proyecto hecho a medida, dependiendo de contexto de cada ciudad. Pero siempre teniendo al ciudadano en el centro de toda política smart, una centralidad real y asumida por el colectivo, por el ciudadano, al igual que por las instituciones y las empresas tecnológicas.

6. Bibliografía

- ALLWINKLE, S & CRUICKSHANK, P. (2011). "Creating smarter cities: An overview". En: *Journal of Urban Technology*.
- ANDERSON, G., & TREGONING, H. (2010a) "Smart growth in our future?" En: *Urban Land Institute* (Ed.).
- ANTHOPOULOS, L., & FITSILIS, P. (2010a) "From digital to ubiquitous cities: Defining a common architecture for urban development". En: *Proceedings of the 6th International Conference on Intelligent Environments* (Kuala Lumpur, Malaysia, Jul 19-21).
- ANTHOPOULOS, L., & FITSILIS, P. (2010b) "From online to ubiquitous cities: The technical transformation of virtual communities". En: A. B. Sideridis & C. Z. Patrikakis (Eds.), *Next Generation Society: Technological and Legal Issues* (Proceedings of the Third International Conference, e- Democracy 2009, Athens, Greece, Sep 23-25, 2009)
- BEN LETAIFA, S. (2014). *The uneasy transition from supply chains to ecosystems. Management Decision*.
- BEN LETAIFA, S. (2015). "How to strategize smart cities: Revealing the SMART model". En: *Journal of Business Research*.
- BOISE SMART CITY INITIATIVE (2002) "Boise Smart City Initiative Committee Report". Boise, En: *Capital City Development Corp*.
- CAIRNEY, T., & SPEAK, G. (2000) *Developing a 'Smart City': Understanding Information Technology Capacity and Establishing an Agenda for Change*. Sydney, Australia: Centre for Regional Research and Innovation, University of Western Sydney.
- CALIFORNIA INSTITUTE FOR SMART COMMUNITIES. (1997). *Smart Communities Implementation Guide: How California's Communities Can Thrive in the Digital Age*.
- CALIFORNIA INSTITUTE FOR SMART COMMUNITIES. (2001). *Smart Communities Guide Book*.
- CARAGLIU, A., DEL BO, C. & NIJKAMP, P. (2009). "Smart Cities in Europe". En: *Proceedings of the 3rd Central European Conference in Regional Science*

- (Kosice, Slovak Republic, Oct 7-9). Disponible en http://www.cers.tuke.sk/cers2009/PDF/01_03_Nijkamp.pdf.
- CEBREIROS, J. Y PÉREZ GULÍN, M. (2014): *Guía Smart Cities: "Ciudades con futuro"*. A Coruña: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- COE, A., PAQUET, G., & ROY, J. (2001) "E-governance and smart communities: A social learning challenge". En: *Social Science Computer Review*.
- DIRKS, S. [et al.] (2009) *A Vision of Smarter Cities: How Cities Can Lead the Way into a Prosperous and Sustainable Future*. IBM Global Business Services.
- EGER, J. M. (2009) *Smart growth, smart cities, and the crisis at the pump a worldwide phenomenon*.
- FERNÁNDEZ GÜELL, JOSÉ MIGUEL (2015): "La mitificación de las nuevas tecnologías como respuesta a los retos de las ciudades contemporáneas". En: *Economía Industrial* nº 395, Ministerio de Industria, Energía y Turismo
- FRECE, J. W. (2008). *Sprawl & Politics: The Inside Story of Smart Growth in Maryland*. Albany.
- FUNDACIÓN PwC (PricewaterhouseCooper). *Ciudades y ciudadanos en 2033: La transformación urbana de España*, (2014). Disponible en: <http://www.pwc.es/es/publicaciones/espana-2033/ciudades-y-ciudadanos-en-2033.html>
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2011). *Smart Cities: un primer paso hacia la Internet de las cosas*.
- GIFFINGER, R., FERTNER, C., KRAMAR, H., KALASEK, R., PICHILER-MILANOVIU, N., AND MEIJERS, E. (2007). *Smart Cities: Ranking of European Medium-Sized Cities*. Vienna, Austria: Centre of Regional Science (SRF), Vienna University of Technology. Disponible en http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf.
- GIFFINGER, R. [et al.] (2010). *Smart cities ranking: An effective instrument for the positioning of cities?*
- GLAESER, E. L. [et al.] (2006) *Why are smart places getting smarter?* Taubman Center Policy Brief
- GREENFIELD, ADAM (2013) *Against the smart city, Do Projects*, Nueva York

- HALL, R. E. (2000). “The vision of a smart city”. En: *Proceedings of the 2nd International Life Extension Technology Workshop* (Paris, France, Sep 28). Disponible en <http://www.osti.gov/bridge/servlets/purl/773961-oyxp82/webviewable/773961.pdf>
- HARRISON, C. [et al.] (2010). *Foundations for Smarter Cities*. IBM Journal of Research and Development.
- HOLLANDS, R. G. (2008) *Will the real smart city please stand up?*
- INGRAM, G. K., CARBONELL, A., HONG, Y.-H., & FLINT, A. (Eds.) (2009) *Smart Growth Policies: An Evaluation of Programs and Outcomes*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- KITCHIN, R. (2014). “The real-time city? Big data and smart urbanism”. En: *GeoJournal*, v. 79, pp. 1–14. DOI 10.1007/s10708-013-9516-8.
- KOMNINOS, N. (2009) “Intelligent cities: Towards interactive and global innovation environments”. En: *International Journal of Innovation and Regional Development*.
- LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- LEPOURAS, G. [et al.] (2007). *Domain expert user development: The SmartGov*
- LINDSKOG, H. (2004). “Smart communities initiatives”. En: *Proceedings of the 3rd ISOneWorld Conference* (Las Vegas, NV, Apr 14-16).
- MALEK, J. A. (2009). “Informative global community development index of informative Smart City”. En: *Proceedings of the 8th WSEAS International Conference on Education and Educational Technology, EDU '09*. (pp. 121-125)
- MITCHELL, W. J. (2006). *Smart City 2020. Metropolis*
- ODENDAAL, N. (2003) *Information and communication technology and local governance: Understanding the difference between cities in developed and emerging*
- PARTRIDGE, H.L. (2004) *Developing a human perspective to the digital divide in the “smart city”*. Australian Library and Information Association Biennial Conference, September 2004.

- PASKALEVA, K. A. (2009) “Enabling the smart city: The progress of city e-governance in Europe”. En: *International Journal of Innovation and Regional Development*.
- PLAN NACIONAL DE CIUDADES INTELIGENTES. *Agenda Digital para España*. Secretaria de Estado de Telecomunicaciones, Red.es, Segittur, EOI, IDEA (2015).
- POINTING, A. (2013). *The political and economic implucations of the smart city*. Stanford University.
- ROSSI, UGO (2015) “The variegated economics and the potential politics of the smart city”. En: *Territory, Politics, Governance (Forthcoming)*
- RIOS, P. (2008) *Creating “The Smart City”*.
- UNITED NATIONS (2011). *World Population Prospects. The 2010 Revision*. New York. United Nations.
- WASHBURN, D. [et al.] (2010). *Helping CIOs understand “smart city” initiatives: Defining the smart city, its drivers and the role of the CIO*. Cambridge, MA: Forrester Research, Inc.
- WEISI, F & PING, P. (2014). “A discussion on smart city management based on meta-synthesis method”. En: *Management Science and Engineering*.
- YIGITCANLAR, T., & VELIBEYOGLU, K. (2008) *Knowledge-based urban development: The local economic development path of Brisbane, Australia*. Local Economy.

LAS CONFESIONES RELIGIOSAS Y LOS BENEFICIOS FISCALES: EXENCIÓN EN EL IBI

Elba María GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

*Técnico de Administración General del Servicio de Dirección.
Consortio de Tributos de Tenerife*

*Trabajo de evaluación presentado al Curso: El Impuesto sobre Bienes Inmuebles
desde la perspectiva catastral y tributaria. CEMCI Mayo 2016.*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Las confesiones religiosas y la exención del IBI.
3. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica que se inició en España en el 2008, motivada por la crisis del sector inmobiliario (elevado número de viviendas construidas que no podían ser adjudicadas en venta por falta de demanda. La carencia de liquidez del sistema financiero y los problemas de financiación para constructoras y promotoras han propiciado la caída del sector inmobiliario, multiplicándose las ejecuciones hipotecarias de los bancos), la crisis bancaria (carencia de liquidez y reducción del crédito), el aumento del desempleo (las entidades financieras recortan el volumen del crédito, lo que provoca un estrangulamiento al tejido productivo español que se aprecia sobre todo en los sectores de la construcción y la industria), provocó el surgimiento de movimientos sociales como el del 15M y la aparición de nuevos partidos políticos.

En los programas electorales de estos nuevos partidos políticos se recogen propuestas que pretenden acabar con los “privilegios de la iglesia católica”, así destaca la Gaceta del 2 de Noviembre de 2015 que adelanta el borrador del programa electoral de PODEMOS con el siguiente titular “**Las propuestas contra la Iglesia de Podemos**” donde se significa que en su intento por reavivar el cariño de la izquierda más extrema, la formación **se radicaliza en sus posturas respecto a la Iglesia católica** y presenta un

borrador del programa electoral en el que se recogen propuestas que, en definitiva, responden a las viejas reivindicaciones del anticlericalismo radical. Una de estas propuestas es la **anulación del Concordato** que en 1953 España firmó con la Santa Sede y de los acuerdos de los años 1976 y 1979. Esta medida supondría la **eliminación de las capellanías y servicios religiosos** en instituciones públicas como hospitales, universidades, prisiones o embajadas, y permitiría el inventario y **recuperación de los bienes inmatriculados por la Iglesia**.

El Alcalde de Buenavista del Norte (Si se Puede) en el periódico Diario de Avisos del 1 de septiembre de 2012 declara que “el concordato que tiene firmado la Iglesia Católica con el Estado no es justo. Estamos en pleno siglo XXI, y pese a que dicen que la ley es igual para todos, existen confesiones religiosas que tienen determinados privilegios. Ese acuerdo recoge que hay ciertas propiedades de la Iglesia que se deben cobrar y Buenavista tiene fincas en producción y edificios que se encuentran abandonados o en uso, pero no tributan como el resto de ciudadanos. No es justo que la Iglesia esté exenta”.

El Alcalde de Valencia en una entrevista en el periódico ABC del 16 de octubre de 2015 expuso lo siguiente:

«**Nos parece bien que lugares de culto no paguen el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)**, pero determinados negocios que están en manos de la iglesia tienen que hacerlo. El alcalde de Valencia, **Joan Ribó**, ha lanzado un aviso sobre su nueva política tributaria, que se enfoca ahora a la confesión católica. De acuerdo con un informe de Europa Laica, **en la ciudad de Valencia la iglesia cuenta con más de 1.280 propiedades**, de las cuáles el 18% están relacionadas con el culto y, según Ribó, quedarían exentas del pagar el IBI. La mayoría del resto de propiedades de la iglesia en la capital del Turia son viviendas, aparcamientos, **bajos comerciales u otros inmuebles por los cuales las entidades católicas no solo no pagan** esta tasa en virtud de acuerdo con la Santa Sede firmado en 1979, sino que en algunos casos se logran beneficios gracias al régimen de alquiler.

En una entrevista en el programa «**Más vale tarde**» de la Sexta, Ribó ha señalado que «no es razonable que en Valencia un parking de la iglesia, que es un negocio, no pague el IBI y el resto sí, porque está en condición ventajosa».

En el año 2012, Compromís **-entonces en la oposición-** pidió que la Iglesia tributara por sus inmuebles, fueran de culto o no. De acuerdo con los cálculos que expuso la formación, el Ayuntamiento **deja de ingresar cada año cerca de 800.000 euros**”.

En los últimos años muchas son las voces que cuestionan el actual sistema de beneficios fiscales de la Iglesia y demás confesiones religiosas.

Llegados a este punto surgen muchas preguntas que vamos a intentar responder en este trabajo:

¿por qué la iglesia católica y demás confesiones religiosas no paga el IBI?

¿La exención de pago del IBI de la Iglesia contradice el principio de igualdad y generalidad recogido en la Constitución Española?

¿Es un verdadero “privilegio” o está fundamentado en los fines propios de la iglesia?

¿Están exentos los bienes donde se desarrollan actividades económicas o sólo dónde se realizan actividades de culto?

¿Es compatible el actual sistema de beneficios fiscales a la iglesia con la normativa europea?

La metodología utilizada para la elaboración de este trabajo ha consistido en la lectura de artículos especializados destacando “Los beneficios fiscales de las confesiones religiosas a la luz del ordenamiento constitucional y comunitario por M^a del Carmen Morón Pérez”, “El IBI y las confesiones religiosas por José Q. Maraña Sánchez. STC 207/2013” publicados en el Consultor de los Ayuntamientos y “La financiación de las religiones en el espacio europeo: Raíces Públicas de la Financiación de las Confesiones Religiosas en una Europa Laica” por Alejandro Torres Gutiérrez, artículos de prensa y de opinión, sentencias y consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos.

2.-LAS CONFESIONES RELIGIOSAS Y LA EXENCIÓN DEL IBI

La constitución española optó por un modelo de estado aconfesional garantizando en su artículo 16 la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de **cooperación** con la Iglesia Católica y las demás confesiones.

Dentro de esa colaboración, el Estado ha eximido, entre otros, del pago del IBI, primero a la Iglesia Católica, a través del Acuerdo IV de Asuntos Económicos con la

Santa Sede de 1979 y, más tarde con las comunidades judaica, evangélica e islamista por Acuerdos de 1992. (1)

El Artículo II del Acuerdo IV de Asuntos Económicos con la Santa Sede de 1979 establece:

“1. El Estado se compromete a colaborar con la Iglesia Católica en la consecución de su adecuado sostenimiento económico, con respeto absoluto del principio de libertad religiosa.

*2. Transcurridos **tres ejercicios** completos desde la firma de este Acuerdo, el Estado podrá asignar a la Iglesia Católica un porcentaje del rendimiento de la imposición sobre la renta o el patrimonio neto u otra de carácter personal, por el procedimiento técnicamente más adecuado. Para ello, será preciso que cada contribuyente manifieste expresamente en la declaración respectiva, su voluntad acerca del destino de la parte afectada. En ausencia de tal declaración la cantidad correspondiente se destinará a otros fines.*

3. Este sistema sustituirá a la dotación a que se refiere el apartado siguiente, de modo que proporcione a la Iglesia Católica recursos de cuantía similar.

4. En tanto no se aplique el nuevo sistema, el Estado consignará en sus Presupuestos Generales la adecuada dotación a la Iglesia Católica, con carácter global y único, que será actualizada anualmente.

Durante el proceso de sustitución, que se llevará a cabo en el plazo de tres años, la dotación presupuestaria se minorará en cuantía igual a la asignación tributaria recibida por la Iglesia Católica.

5. La Iglesia Católica declara su propósito de lograr por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades. Cuando fuera conseguido este propósito, ambas partes se pondrán de acuerdo para sustituir los sistemas de colaboración financiera expresada en los párrafos anteriores de este artículo, por otros campos y formas de colaboración económica entre la Iglesia Católica y el Estado.”

No obstante, como significa D. José Q. Maraña Sánchez en su artículo “ El IBI y las confesiones religiosas. STC 207/2013, desde 1979 y hasta 2007, el Estado vía presupuestos ha financiado a la iglesia a través de la dotación anual de los presupuestos generales del estado, será con la ley 42/2006 de Presupuestos Generales del Estado para el 2007, cuando se modifica la dotación económica por una asignación tributaria vía IRPF (0,7% de la cuota íntegra del IRPF).

Por su parte en los artículos IV y V se consagran las exenciones contemplándose casos concretos de exención:

Artículo IV

La Santa Sede, la Conferencia Episcopal, las Diócesis, las parroquias y otras circunscripciones territoriales, las órdenes y congregaciones religiosas y los institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas tendrán derecho a las siguientes exenciones:

a) Exención total y permanente de la *contribución territorial urbana* de los siguientes inmuebles:

- 1) Los templos y capillas destinados al culto, y asimismo, sus dependencias o edificios y locales anejos destinados a la actividad pastoral.
- 2) La residencia de los Obispos, de los canónigos y de los sacerdotes con cura de almas.
- 3) Los locales destinados a oficinas, la curia diocesana y a oficinas parroquiales.
- 4) Los seminarios destinados a la formación del Clero diocesano y religioso y las universidades eclesíásticas en tanto en cuanto impartan enseñanzas propias de disciplinas eclesíásticas.
- 5) Los edificios destinados primordialmente a casas o conventos de las órdenes, congregaciones religiosas e institutos de vida consagrada.

Artículo V

Las asociaciones y entidades religiosas no comprendidas entre las enumeradas en el artículo IV de este Acuerdo y que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social tendrán derecho a los beneficios fiscales que el ordenamiento jurídico-tributario del Estado español prevé para las entidades sin fin de lucro y, en todo caso, los que se conceden a las entidades benéficas privadas.

A partir de la aprobación de la ley 49/2002 de 23 de diciembre en la que se regula el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, la exención del IBI para la Iglesia viene sustentada en dicha ley, así el art. 15 establece que: “ Estarán exentos del IBI los bienes de los que sean titulares, en los términos previstos en la normativa reguladora de las Haciendas Locales, las

entidades sin fines lucrativos, excepto los afectos a explotaciones económicas **no exentas del Impuesto sobre Sociedades**”

El artículo 62 del **Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece que:**

“Estarán exentos los siguientes inmuebles:

- c) Los de la Iglesia Católica, en los términos previstos en el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, y los de las asociaciones confesionales no católicas legalmente reconocidas, en los términos establecidos en los respectivos acuerdos de cooperación suscritos en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución”

La Dirección General de Tributos, en la Cuestión Vinculante nº V2685-09 de Subdirección General de Tributos, 4 de Diciembre de 2009 aclara el régimen tributario de la Iglesia Católica:

“En conclusión, el régimen tributario de la Iglesia Católica respecto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles es el siguiente:

1. Si se trata de una entidad religiosa de la Iglesia Católica del artículo IV del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado español y la Santa Sede (la Santa Sede, la Conferencia Episcopal, las diócesis, las parroquias y otras circunscripciones territoriales, las Órdenes y Congregaciones religiosas y los Institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas), le resulta de aplicación la exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles prevista en el apartado 1 del artículo 15 de la Ley 49/2002. Esta exención debe ser directamente aplicada por la Administración tributaria, no siendo necesario el ejercicio de la opción por el régimen fiscal especial ni la comunicación al respectivo Ayuntamiento, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición adicional única del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1270/2003. Por tanto, respecto de estas entidades del artículo IV del Acuerdo, están exentas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles los siguientes inmuebles de que sea titular catastral, y sujeto pasivo, la mencionada entidad religiosa:

Los que no estén afectos a explotaciones económicas.

Y los que estén afectos a explotaciones económicas cuyas rentas se encuentren exentas del Impuesto sobre Sociedades en virtud del artículo 7 de la misma Ley 49/2002.

Además, por aplicación del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado español y la Santa Sede, están exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles los inmuebles enumerados en la letra A) del artículo IV de dicho Acuerdo.

2. Si se trata de las asociaciones y entidades religiosas comprendidas en el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado español y la Santa Sede (aquellas no comprendidas en el artículo IV y que se dediquen a actividades religiosas, benéfico-docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social), les será de aplicación la exención establecida en el artículo 15 de la Ley 49/2002 para las entidades sin fines lucrativos. El régimen fiscal especial les será de aplicación siempre que dichas entidades cumplan los requisitos exigidos por la Ley 49/2002 a las entidades sin fines lucrativos para la aplicación de dicho régimen. Por tanto, para que estas entidades religiosas puedan ser beneficiarias de la exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es necesario el cumplimiento simultáneo de las siguientes condiciones:

- Cumplimiento de los requisitos enumerados en el artículo 3 de la Ley 49/2002.
- Ejercicio de la opción por la aplicación del régimen fiscal especial mediante la correspondiente declaración censal.
- Comunicación al Ayuntamiento competente para la exacción del impuesto del ejercicio de la opción por la aplicación del régimen fiscal especial.
- Los inmuebles no deben estar afectos a explotaciones económicas no exentas del Impuesto sobre Sociedades. Por tanto, estarán exentos los siguientes inmuebles:

Los que no estén afectos a explotaciones económicas.

Y los que estén afectos a explotaciones económicas cuyas rentas se encuentren exentas del Impuesto sobre Sociedades en virtud del artículo 7 de la misma Ley 49/2002.

3. Por último, y para el caso de que los bienes inmuebles de titularidad tanto de las entidades religiosas del artículo IV como de las del artículo V del Acuerdo, estén arrendados a terceros, hay que tener en cuenta que el apartado 3º del artículo 3 de la Ley 49/2002 establece que a efectos de esta ley, el arrendamiento del patrimonio inmobiliario de la entidad sin fines lucrativos no constituye una explotación económica.

El artículo 6 de la Ley 49/2002 regula las rentas obtenidas por las entidades sin fines lucrativos que están exentas del Impuesto sobre Sociedades, entre las que se encuentran las procedentes del patrimonio mobiliario o inmobiliario de la entidad, como son los dividendos y participaciones en beneficios de sociedades, intereses, cánones y alquileres.

La aplicación de la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles regulada en el artículo 15.1 de la Ley 49/2002 sólo se ve afectada por las actividades realizadas por el sujeto pasivo titular del derecho sobre el bien inmueble gravado, con independencia de las actividades que pueda llevar a cabo el arrendatario del inmueble en el caso de que todo o parte del inmueble gravado se ceda en arrendamiento a un tercero. Es decir, que si el inmueble propiedad de la entidad sin fines lucrativos que cumpla los requisitos y esté acogida al régimen fiscal de la Ley 49/2002 se encuentra arrendado a un tercero, esto no obsta para que le resulte aplicable la exención regulada en el apartado 1 del artículo 15 de la Ley 49/2002, con independencia de la actividad que realice el arrendatario.

Por consiguiente, los inmuebles afectos a actividades realizadas por la entidad consultante que se consideren exentas del Impuesto sobre Sociedades, bien por generar rentas exentas del artículo 6 de la Ley 49/2002 (entre las que se encuentra el arrendamiento) o por considerarse explotaciones económicas exentas en el artículo 7 del mismo texto legal, estarán a su vez exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”.

Llegados a este punto, merece especial atención la sentencia 207/2013 por la que el Tribunal Constitucional estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno y declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 7 del artículo único de la Ley Foral 10/2013, de modificación de la ley foral 2/1995, de haciendas locales de Navarra, declarando nula la limitación por ésta de la exención aplicable en la Contribución Territorial Foral a los bienes de la confesiones religiosas, con las que se han establecido acuerdos de cooperación **“que estén destinados al culto”**. El Constitucional señala que la ley Navarra vulnera el artículo 149.1 de la Constitución, "que reserva al Estado la competencia exclusiva para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos constitucionales, entre los que se encuentra el derecho fundamental a la libertad religiosa, y que se opone a los acuerdos firmados en 1992 entre el Estado y las confesiones evangelistas, israelita e islámica”

Por último mencionar la STS 1538/2014 donde establece el régimen tributario de la Iglesia Católica, respecto al IBI según el siguiente detalle:

1º.- Si se trata de entidades de la Iglesia Católica del artículo IV del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, les resulta de aplicación la exención en el IBI prevista en el apartado 1 del art.15 de la ley 49/2002 respecto a los inmuebles de que sean titulares catastrales y sujeto pasivo estas entidades, siempre que no estén afectos a explotaciones económicas y los que estén afectos a explotaciones económicas cuyas rentas se encuentren exentas del Impuesto sobre

Sociedades en virtud del art. 7 de la ley 49/2002. Además, por aplicación del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, están exentos del IBI los inmuebles enumerados en la letra A del artículo IV de dicho Acuerdo.

2º.- Si se trata de Asociaciones y Entidades Religiosas comprendidas en el art. V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado Español y la Santa Sede, y que se dediquen a actividades religiosas, benéficas o docentes, médicas u hospitalarias o de asistencia social, les será de aplicación la exención establecida en el art. 15 de la ley 49/2002 para las entidades sin fines lucrativos, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la misma.

Una vez analizada la normativa existente podríamos preguntarnos si es constitucional que el Estado colabore con estas Entidades y si es compatible con el derecho comunitario, cuestión que es analizada por M^a del Carmen Morón Pérez en su artículo “Los beneficios fiscales de las confesiones religiosas a la luz del ordenamiento constitucional y comunitario”

En España como ya habíamos mencionado (2), se reconoce el carácter confesional o laico del Estado, esto significa que debe adoptar una postura neutral ante las creencias religiosas de los ciudadanos. Así, el Estado debe colaborar con las confesiones religiosas para asegurar el ejercicio real y efectivo de la libertad religiosa y así lo reconoce la propia Constitución. Ahora bien, esta colaboración ¿puede ser financiera?, en este sentido la Constitución Española, si bien no impone que la colaboración tenga que ser financiera tampoco la excluye implícitamente, por lo que podríamos concluir que es lícita.

Sentada la base que la colaboración financiera con las confesiones no es contraria al texto constitucional, ¿podríamos llegar a la misma conclusión respecto al hecho de que esta colaboración no se realice en idénticos términos respecto de todas las confesiones reconocidas, sino únicamente de algunas, en casos excepcionales a favor exclusivamente de la Iglesia Católica y, normalmente, únicamente a favor de las confesiones con acuerdo? El Tribunal de Estrasburgo ha considerado que no es contrario al principio de libertad religiosa que el Estado destine un porcentaje de la recaudación del IRPF al sostenimiento de una o varias confesiones religiosas.

Así, como expone Alejandro Torres Gutiérrez en “La financiación de las religiones en el espacio europeo: Raíces Públicas de la Financiación de las Confesiones Religiosas en una Europa Laica”, el T.E.D.H. en el caso Spampinato contra Italia, de 29 de marzo de 2007, en que el demandante recurría la legislación italiana sobre la asignación tributaria en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a favor de las confesiones religiosas con acuerdo de cooperación con el Estado italiano, por entender que (3):

- 1) Obligaba a los contribuyentes a declarar sobre su religión o creencias, al formalizar su declaración fiscal.
- 2) La asignación tributaria constituía un tributo que no respondía a un interés general, pues sólo unos destinatarios específicos vendrían a beneficiarse de la misma.
- 3) Estábamos ante un caso de discriminación por motivos religiosos.

El T.E.D.H. rechazó esta demanda, justificando sus argumentos en que:

- 1) La elección sobre el destino de una parte de su cuota tributaria, realizada por el contribuyente no implicaba una declaración de adhesión a una confesión religiosa.
- 2) Era un caso de diferencia de trato basada en una causa justificada y razonable.
- 3) La reglamentación entraba dentro del margen de apreciación nacional a la hora de regular el régimen tributario, de forma que cada Estado parte del Convenio puede realizar una valoración en cierto modo discrecional que tenga en cuenta factores políticos, económicos y sociales, apoyada en un amplio poder de apreciación, reiterando la doctrina sentada en el caso Alujer Fernández y Caballero García contra España, según la cual dicho amplio margen de apreciación recaía también sobre el modo en que cada Estado regula las relaciones con las confesiones religiosas, dentro de su territorio, máxime si se tiene en cuenta la inexistencia de un estándar en esta materia a nivel europeo, y la diversidad histórica y de tradiciones de cada país europeo.

Por su parte, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo españoles han declarado justificadas las diferencias de trato entre confesiones religiosas siempre que obedezcan a unas circunstancias objetivas y razonables, entre las que se encuentra la celebración de acuerdos con el estado, en la medida en que la posibilidad de suscribir tales acuerdos no es exclusiva de confesiones determinadas.

Otra cuestión interesante a plantear sería qué ocurre cuando la colaboración del Estado se realiza a entes eclesiales que realizan actividades comerciales.

En este sentido el artículo 87 del Tratado de Roma establece:

“1. Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

2. Serán compatibles con el mercado común:

- a. Las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos;
- b. Las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional;
- c. Las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división.

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

- a. Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo;
- b. Las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro;
- c. Las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;
- d. Las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común;
- e. Las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.”

Así, según este artículo, y como expresa M^a del Carmen Morón Pérez en su trabajo sobre los beneficios fiscales de las confesiones religiosas a la luz del ordenamiento constitucional y comunitario, son contrarias al mercado común las ayudas de cualquier tipo (incluidas, por tanto los beneficios tributarios), que permitan abaratar los costes empresariales, situando así a las empresas beneficiarias en una posición de ventaja frente a sus competidores. Por lo tanto no habría ayuda del Estado cuando la actividad desarrollada se dirija a sectores o materias que no tengan asegurada su cobertura por el resto de operadores o cuando no se gestione con arreglo a criterios estrictamente empresariales, como por ejemplo cuando se actúe como sustituto del estado, al tratarse de un servicio esencial que no cuenta con la necesaria cobertura para

atender a toda la población, hay que tener en cuenta que en este sentido, el Parlamento Europeo ha propuesto que determinados servicios de interés social queden excluidos del ámbito de aplicación de las normas de competencia, así la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2004, relativa al libro verde sobre servicios de interés general, pone de manifiesto que determinados servicios de interés general, como la salud, educación, viviendas sociales,...deben quedar excluidos en el ámbito de aplicación de las normas de competencia.

Una vez analizada la legalidad de la colaboración del estado con las entidades eclesiales a través de los beneficios fiscales vía exenciones en determinados impuestos municipales, habría que analizar la rentabilidad o el coste que supone para la administración dicha medida, es decir, ¿lo que deja de ingresar el estado por estos beneficios fiscales compensa con la labor social que desarrollan estas entidades religiosas y que la administración no es capaz de atender? ¿Es un problema de falta de recursos o de asignación eficiente de los recursos existentes en la administración?

En los últimos años se han aprobado un elevado número de leyes encaminadas a garantizar la estabilidad, sostenibilidad y transparencia de las administraciones públicas, así destacan:

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

A través de esta normativa se pretende controlar el gasto público de las administraciones públicas, surgen conceptos como la regla de gasto, capacidad de financiación, deuda comercial, periodo medio de pago, destino del superávit presupuestario, planes económicos financieros, **coste efectivo de los servicios**, etc... No obstante se echa de menos en toda esta normativa el control presupuestario, de transparencia y destino del superávit de estas entidades religiosas que gozan de importantes beneficios fiscales por atender necesidades sociales que la administración es incapaz de satisfacer.

Calcular la rentabilidad que supone la disminución de los ingresos públicos como consecuencia de estos beneficios fiscales con el ahorro que se genera en la partida de gasto social es primordial. En este sentido **Fernando Giménez Barriocanal** *Vicesecretario para Asuntos Económicos de la Conferencia Episcopal Española* afirma

en el diario “El Economista” de 25 de mayo de 2012 que “la Iglesia dispone del mismo régimen fiscal que se aplica a otras instituciones no lucrativas del país, el mismo que tienen otras confesiones religiosas. No hay privilegios. Gracias a estos beneficios, nuestras instituciones realizan y seguirán realizando una importantísima labor a favor de la sociedad, atendiendo demandas de los ciudadanos y con ellos devolviendo con mucho el esfuerzo fiscal realizado. Es sin, duda una inversión social **muy rentable.**”

¿Se ha calculado esta rentabilidad?

¿Podríamos considerar entonces que lo hace la administración pública es externalizar implícitamente un servicio público en estas entidades religiosas para que presten determinados servicios sociales a sus ciudadanos?.

¿Estaríamos hablando de una forma de gestión indirecta de los servicios públicos ?¿la información contable de las entidades prestadoras deben formar parte de la Cuenta General de la Entidad Pública ? ¿formaría parte del presupuesto consolidado de la entidad?

Reflexiones al margen, en mi opinión, la administración no debe cerrar los ojos, y debe evaluar objetivamente a través de indicadores económicos, presupuestarios y de calidad la conveniencia o no del mantenimiento de incentivos fiscales a estas entidades que prestan servicios sociales a los ciudadanos, incentivando la transparencia económica de estas entidades con la finalidad no solo de ser más eficiente en la gestión de servicios públicos sino también para disminuir la crispación social generada por esta situación y que es utilizada por los partidos políticos en sus campañas electorales.

Cuantificar y valorar de manera objetiva la asistencia social que estas confesiones religiosas invierten en la sociedad y compararla con lo que la administración deja de ingresar por estos incentivos fiscales podría ser un primer paso.

BIBLIOGRAFÍA:

MORON PÉREZ, M^a del Carmen. ‘Los beneficios fiscales de las confesiones religiosas a la luz del ordenamiento constitucional y comunitario, en: *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, ISSN 0213-0548, Año n^o 25, N^o 5, 2009, págs. 15-44

MARAÑA SANCHEZ, Jose Q. ‘El IBI y las confesiones religiosas. STC 207/2013’, en: *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, ISSN 0210-2161, N^o. 6, 2014, págs. 714-720

TORRES GUTIERREZ, ALEJANDRO, “La financiación de las religiones en el espacio europeo: Raíces Públicas de la Financiación de las Confesiones Religiosas”, en: *Una Europa Laica VII Jornada Laicista anual de la Asociación Europa Laica*. Madrid , 5 de febrero de 2011.

SENTENCIAS:

STC 207/2013 de 5 diciembre 2013, Rec. 4285/2013

STS 1538/2014, n^o de recurso 653/2013.

**EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS
TERRENOS DE NATURALEZA URBANA ANTE LA CRISIS DEL
MERCADO INMOBILIARIO**

Francisco de Asís LÓPEZ LARA

Secretario-Interventor

Ayuntamiento de Játar y Entidad Local Autónoma de Fornes (Granada)

*Trabajo de evaluación presentado a para obtener el Diploma de Especialización
en Gestión Financiera Local. CEMCI 2016.*

SUMARIO

1. Introducción
2. El IIVTNU: Características y elementos esenciales
3. El hecho imponible del IIVTNU en los supuestos de disminución de valor
4. La base imponible del IIVTNU: reglas objetivas de cálculo. Presunción iuris et de iure o iuris tantum
5. Modificaciones en la regulación del IIVTNU como consecuencia de la crisis económica
6. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN.

La crisis económica y la explosión de la burbuja inmobiliaria sufrida en los últimos años ha propiciado que hayan surgido diversas cuestiones en relación con la aplicación práctica del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), las cuales, si bien ya habían sido abordadas en ocasiones por la doctrina y recogidas en algún pronunciamiento jurisprudencial, ha sido durante esta situación de crisis del mercado inmobiliario cuando han adquirido mayor trascendencia, hasta el punto de haberse planteado varias cuestiones de

inconstitucionalidad por los tribunales de justicia¹ en relación con los artículos 104, 107 y 110.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL), que regulan el hecho imponible, la base imponible y la gestión del IIVTNU, respectivamente.

Las cuestiones sobre las que se han suscitado mayores controversias y que se pretenden abordar en este trabajo son, fundamentalmente, dos. El primer interrogante que se plantea es cuando uno de los elementos esenciales del hecho imponible que caracteriza al IIVTNU, tal y como aparece definido en el artículo 104.1 del TRLHL, en concreto, el incremento de valor experimentado por los terrenos de naturaleza urbana, no se produce en la realidad. ¿Qué ocurre en la hipótesis de que el inmueble urbano se transmita por un valor inferior al de adquisición? ¿Hay que entender que la transmisión no queda sujeta al IIVTNU, o, por el contrario, si queda sujeta al mismo?

La segunda cuestión se refiere al hecho de que el artículo 107.1 TRLHL establece un método objetivo para la determinación de la base imponible del IIVTNU, que parte de la presunción de que siempre se produce un incremento de valor en toda transmisión. ¿Es incompatible esta presunción con el principio constitucional de capacidad económica cuando existe una disminución real en el valor del inmueble transmitido? Y, en caso de admitirse su constitucionalidad, ¿es una presunción iuris tantum que admite prueba en contrario o estamos ante una presunción iuris et de iure que no puede ser desvirtuada?

Junto a esta problemática que plantea actualmente el IIVTNU, analizaremos diversos supuestos en los que el propio legislador ha intervenido en la regulación de este Impuesto con ocasión de la crisis económica, tanto para atender a circunstancias personales de especial trascendencia, caso de la dación en pago de vivienda habitual, como para adoptar medidas de control del déficit público en el ámbito de la administración local, las cuales han tenido consecuencias en la aplicación y exigencia del IIVTNU.

¹ Cuestión de inconstitucionalidad 1012-2015, interpuesta por el juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de San Sebastián, admitida a trámite por el Pleno del TC mediante providencia de fecha 28 de abril de 2015. (BOE de 30 de abril).

Cuestión de inconstitucionalidad 232-2016, interpuesta por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vitoria, admitida a trámite por el Pleno del TC mediante providencia de fecha 16 de febrero de 2016. (BOE de 26 de febrero).

Cuestión de inconstitucionalidad 409-2016, interpuesta por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 de Madrid, admitida a trámite por el Pleno del TC mediante providencia de fecha 1 de marzo de 2016. (BOE de 8 de marzo).

Cuestión de inconstitucionalidad 6444-2015, interpuesta por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Vitoria, admitida a trámite por el Pleno del TC mediante providencia de fecha 26 de abril de 2016. (BOE de 5 de mayo).

2. EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZ URBANA: CARACTERÍSTICAS y ELEMENTOS ESENCIALES.

En primero lugar, antes de abordar las cuestiones planteadas, hay que señalar que el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) se encuentra regulado en el Título II “Recursos de los Municipios”, del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL), y dentro del mismo, en el Capítulo Segundo, que se refiere a los tributos propios de los municipios, en la Sección Tercera, dedicada a los impuestos municipales.

El TRLHL caracteriza el IIVTNU como un impuesto municipal, potestativo, directo y real, de devengo instantáneo, cuyo hecho imponible, conforme al artículo 104.1. consiste en el incremento de valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana y se ponga de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de dichos terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los mismos.

Es un **impuesto municipal**, pues se constituye como una de las fuentes de ingresos tributarios de la hacienda municipal, destinado a cubrir las necesidades financieras del presupuesto, sin encontrarse afecto a la realización de ninguna actividad concreta. Como tributo municipal se caracteriza por ser una obligación nacida de la Ley establecida por el Estado, que tiene por objeto una prestación económica de contenido pecuniario cuando acontece el hecho susceptible de gravamen; el Ayuntamiento tiene una potestad normativa limitada, potestad derivada, pues únicamente puede contemplar en la Ordenanza fiscal reguladora, como voluntad autónoma, los elementos que el propio TRLHL dispone.

Es un **impuesto potestativo**, ya que deja a la voluntad de cada corporación la posibilidad de establecerlo o no en su municipio (art. 59.2 TRLHL), mediante el acuerdo de imposición regulado en la correspondiente Ordenanza fiscal. En consecuencia, si el Ayuntamiento decide cobrar este impuesto deberá acordar la imposición mediante la aprobación de la correspondiente Ordenanza fiscal reguladora del mismo (art. 15) y siguiendo las normas que regulan el procedimiento de imposición que se encuentran en los artículos 16 y 17 del TRLHL.

Es un **impuesto directo** tal y como lo define el art. 104.1 TRLHL, lo que significa que grava a la persona que se ha beneficiado del aumento de valor y sin posibilidad de traslación a terceras personas, lo que no obsta para que, mediante acuerdos de las partes intervinientes en los actos inter vivos se haga cargo del tributo la

persona que no se ha beneficiado de ese aumento, si bien tales acuerdos no vinculan a la Administración en virtud de lo establecido en el art. 17.4 de la LGT. Además, hay que tener en cuenta que el Tribunal Supremo viene declarando nulas y abusivas las cláusulas recogidas en escrituras de transmisión por las que el vendedor que sea promotor o profesional inmobiliario impone al adquirente la obligación de soportar la liquidación del IIVTNU (STS de 12 de marzo de 2014 y STS de 17 de marzo de 2016).

Es un **impuesto real** porque se define en torno a un determinado elemento real, un bien inmueble, sin tener en cuenta las características personales del sujeto pasivo.

En cuanto a los **elementos configuradores del hecho imponible** del IIVTNU, tal y como aparece definido en el TRLHL, se entiende que son: los terrenos de naturaleza urbana, la transmisión y el incremento de valor.

Los **terrenos de naturaleza urbana** a efectos del IIVTNU serán aquellos que así se consideren para la aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Por esta razón, debemos acudir al art. 61.3 del TRLHL el cual nos indica que tendrán la consideración de bienes inmuebles urbanos los definidos como tales en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario, y en el art. 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido del Catastro Inmobiliario. Se entiende por suelo de naturaleza urbana:

- El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente.
- Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo.
- El integrado de forma efectiva en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.
- El ocupado por los núcleos o asentamientos de población aislados, en su caso, del núcleo principal, cualquiera que sea el hábitat en el que se localicen y con independencia del grado de concentración de las edificaciones.
- El suelo ya transformado por contar con los servicios urbanos establecidos por la legislación urbanística, y en su defecto, por disponer de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.

- El que esté consolidado por la edificación, en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística.

No obstante, debemos advertir que, a efectos del IIVTNU, quedará sujeto el incremento de valor de los terrenos integrados en los bienes inmuebles clasificados como de características especiales a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, pese a la exclusión expresa de la naturaleza urbana que efectúa la Ley del Catastro Inmobiliario.

Existe una amplia doctrina jurisprudencial que nos orienta de modo especial en la consideración que debemos hacer del concepto de terreno a los efectos de IIVTNU. La jurisprudencia más reciente ha tenido la ocasión de pronunciarse en cuanto a la naturaleza del terreno, en relación con la anulación de la aprobación definitiva de la revisión de un plan general de ordenación municipal. La sentencia de Juzgado de lo Contencioso administrativo núm. 7 de Barcelona, de 27 de junio de 2013, considera que aun habiendo sido anulada la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación del municipio, y de proponerse la baja del inmueble del padrón del IBI como urbana, y su paso a rústico, la misma solo se entiende efectiva desde el ejercicio en que causa la baja, permaneciendo por tanto con naturaleza urbana por el tiempo que estuvo en el padrón como tal.

El segundo de los elementos configuradores del IIVTNU son las **transmisiones que se someten a gravamen**, entendiéndose por tales todos aquellos negocios jurídicos, realizados tanto a título oneroso como gratuito, que ponen de manifiesto la plusvalía. Estos negocios, de conformidad con la Ley, son los siguientes: la transmisión del terreno, la constitución de derechos reales de disfrute sobre el terreno y la transmisión de estos derechos. La eficacia jurídica de estos actos o contratos será esencial en orden a determinar la efectiva realización del hecho imponible.

La Ley entiende que la transmisión puede realizarse por cualquier título: por Ley, por donación, por sucesión testada e intestada y como consecuencia de ciertos contratos, mediante la tradición (artículo 609 del Código Civil). Entre las transmisiones de los terrenos incluiremos al negocio tradicional de la transmisión, la compraventa, a la permuta, a la expropiación forzosa, a la dación en pago de deudas, a las adjudicaciones por subasta e incluso a la aportación de un inmueble para la ampliación de capital de una entidad. No se consideran, en ningún caso, como tales a los expedientes de dominio ni a las actas de notoriedad.²

² Se considera realizado el hecho imponible del IIVTNU en la aportación de un inmueble, considerando como sujeto pasivo al propietario que aporta el inmueble a la sociedad. Sentencia TSJ de Cataluña, de 2 de julio de 2010, y

Ciertas operaciones no generan propiamente transmisión, por lo que no se produce el hecho imponible del Impuesto: la división horizontal, la declaración de obra nueva, la cesión para pago de deuda o los expedientes de dominio.

Y dentro de los derechos reales de disfrute se pueden incluir, entre otros, el usufructo, uso y habitación, las servidumbres, censos, foros y el derecho de superficie. Su fundamento se encuentra que estos derechos producen una traslación de facultades dominicales, tal y como ha apuntado parte de la doctrina y jurisprudencia.³

El tercero de los elementos que configura el IIVTNU es el **incremento de valor** que se pone de manifiesto como consecuencia de la transmisión de un inmueble urbano. Sobre este incremento se plantean las cuestiones que se han anunciado al inicio de la exposición, tanto en relación con la existencia o no del hecho imponible, en el caso de que el inmueble transmitido sufra una minusvaloración, como respecto del cálculo de la base imponible del impuesto cuando no existe dicho incremento, o bien, el incremento real es inferior al incremento objetivo que le atribuye la Ley.

3. EL HECHO IMPONIBLE DEL IIVTNU EN LOS SUPUESTOS DE DISMINUCIÓN DE VALOR.

Como se ha visto, el artículo 104.1 del TRLHL define el hecho imponible del IIVTNU como el incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana que se pone de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de

Juzgado Contencioso-Administrativo, núm. 3, de Bilbao, de 11 de abril de 2013. Si se realiza la transmisión mediante permuta de la propiedad de bienes inmuebles, cada uno de los contratantes habrá realizado el hecho imponible del IIVTNU. Sentencia del TSJ de Madrid, de 25 de marzo de 2010.

² Uno de los supuestos que ha resultado más conflictivo es la extinción de usufructo. El Tribunal Supremo, Sentencia de 16 de enero de 1999, declaró en interés de Ley la no sujeción de la consolidación de la propiedad por extinción del usufructo. La doctrina del Tribunal Supremo es muy clara y ello ha supuesto que a partir de la misma los tribunales hayan anulado frecuentes supuestos de Ordenanzas Fiscales que detallaban la sujeción de este negocio, Sentencia TSJ Cataluña, de 30 enero de 2002. Siendo labor también del Tribunal Supremo, en Sentencia de 22 de julio de 2000 y Sentencia de la Audiencia Nacional, de 19 de abril de 2007, el cálculo del periodo inicial para computar el número de años de incremento, considerando al efecto que se debe tomar como periodo inicial la fecha en que se adquirió la nuda propiedad, pero valorándola desde aquella fecha como plena propiedad. En ocasiones, estos negocios jurídicos pueden pactarse con cláusulas suspensivas o resolutorias. Para estas situaciones, la Ley de Haciendas Locales establece que, para las cláusulas suspensivas, no se liquidará el Impuesto hasta que la condición se cumpla; para las cláusulas resolutorias, el IIVTNU se girará a reserva de que, cuando la condición se cumpla, se podrá solicitar la devolución del Impuesto. En los casos de nulidad, rescisión o resolución del acto o contrato la Ley del Impuesto impone la condición de que dicho acto o contrato no produzca efectos lucrativos, es decir, cuando los interesados no justifiquen que deban efectuar las recíprocas devoluciones, según el art. 1295 del Código Civil. Si se cumple la condición, habrá devolución del Impuesto; en caso contrario, no. Se exceptúa, expresamente, la rescisión o resolución por incumplimiento de las obligaciones del sujeto pasivo del Impuesto, en este caso no habrá lugar a la devolución. Y en el caso de que el contrato quede sin efecto por mutuo acuerdo, no se procederá la devolución y se considerará como un acto nuevo sujeto a tributación.

los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

Pues bien, el problema surge cuando el incremento de valor no se produce, es decir, cuando el bien inmueble se transmite por un precio inferior al de adquisición, en cuyo caso lo que resulta, realmente, es una disminución de valor del bien. En este supuesto, es evidente que uno de los elementos esenciales del hecho imponible, el incremento de valor, no existe.

En este sentido, y como consecuencia de que con la crisis del mercado inmobiliario se generalizaron las transmisiones de inmuebles por debajo de su precio de adquisición, la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, fundamentalmente, ha ido perfilando la necesidad de que exista un incremento real, o al menos potencial, del valor de los terrenos de naturaleza urbana, entre ellas, la Sentencia de 18 de julio del TSJ de Cataluña, la Sentencia de 5 de diciembre de 2014 del TSJ de Castilla y León y la Sentencia de 16 de diciembre de 2014 del TSJ de Madrid.

Así, el TSJ de Cataluña señala en la citada sentencia que *“el incremento de valor experimentado por los terrenos de naturaleza urbana constituye el primer elemento del hecho imponible, de manera que en la hipótesis de que no existiera tal incremento, no se generará el tributo y ello pese al contenido de las reglas objetivas de cálculo de la cuota del artículo 107 del TRLHL, pues al faltar un elemento esencial del hecho imponible, no puede surgir la obligación tributaria. En conclusión, la ausencia objetiva de incremento del valor dará lugar a la no sujeción al impuesto, simplemente como consecuencia de la no realización del hecho imponible, pues la contradicción legal no puede ni debe resolverse a favor del “método de cálculo” y en detrimento de la realidad económica, pues ello supondría desconocer los principios de equidad, justicia y capacidad económica”*.

Por otro lado, el TSJ de Castilla y León en su sentencia de 5 de diciembre de 2014 recopila la doctrina constitucional dictada en relación con el principio de capacidad económica reconocido en el artículo 31.1 de la Constitución Española, estableciendo que el principio constitucional será respetado en aquellos supuestos en los que dicha capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto. El principio de capacidad económica opera, por tanto, como un límite al poder legislativo en materia tributaria. Aunque la libertad de configuración del legislador deberá, en todo caso, respetar los límites que derivan de dicho principio constitucional, que quebraría *“en aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea, no ya potencial, sino inexistente o ficticia”*.

En parecidos términos, el profesor Marín-Barrionuevo Fabo, (“La inconstitucionalidad del Impuesto sobre el Incremento de los Terrenos de Naturaleza Urbana”), en Tributos Locales, núm. 112/2013 defiende que *“atendiendo a lo que actualmente puede considerarse normal, hay que concluir que el IIVTNU grava unos hechos que ya no son normalmente indicativos de la existencia de capacidad económica. Nos encontramos ante un impuesto que, según la doctrina del Tribunal Constitucional vulnera claramente el principio de capacidad económica. La exigencia constitucional de que el principio de capacidad económica sirva de fundamento y medida de la imposición se incumple de manera evidente”*.

Por su parte, el TSJ de Madrid, en la sentencia anteriormente reseñada, se ha pronunciado señalando que la prueba sobre la inexistencia del hecho imponible, esto es, sobre la inexistencia de un incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, recae única y exclusivamente en el sujeto pasivo del impuesto.

Las consecuencias que se extraen de dichas sentencias, por tanto, son que cuando se acredite y pruebe que en el caso concreto no ha existido, en términos económicos y reales incremento alguno, no tendrá lugar el presupuesto de hecho fijado por la ley para configurar el tributo, es decir, no se habrá realizado el hecho imponible, y este no podrá exigirse, por más que la aplicación de las reglas del artículo 107 siempre produzca la existencia de teóricos incrementos.

Sin embargo, no siempre ha sido este el criterio mantenido por la jurisprudencia, que en diversos pronunciamientos, por ejemplo, la Sentencia del TSJ de Canarias de 3 de septiembre de 1.999 o la Sentencia del TSJ de Andalucía de 4 de marzo de 2002, vinieron a señalar que en este impuesto, de clara naturaleza patrimonial, el incremento gravado es fruto de una ficción jurídica, que resulta de reglas de valoración fundamentadas en la utilización de criterios objetivos capaces de proporcionar un valor teórico. Este sistema añade la última sentencia, puede ser criticable, pero en ningún caso, contrario a Derecho.

En este mismo sentido, la Dirección General de Tributos (en adelante, DGT), en varias consultas formuladas al efecto, entre ellas la consulta vinculante V0153-14, de 23 de enero, entiende que en todo caso se produce el hecho imponible del IIVTNU, sujetando al impuesto a todas las transmisiones de terrenos o constitución de derechos reales sobre los mismos, con independencia de que exista un incremento real o potencial del valor de los terrenos de naturaleza urbana que se transmiten. Como fundamentación a dicho criterio, la DGT señala que *“en los años del llamado “boom inmobiliario”, en los que el valor de mercado de los inmuebles se incrementaba muy por encima de los valores catastrales, si un ayuntamiento realizaba una comprobación tributaria, sólo podía comprobar que la cuota del impuesto ingresada se había*

determinado aplicando correctamente las normas reguladoras del TRLRHL, sin que pudiera atribuir un valor mayor fundamentado en que el incremento “real” del terreno era superior al derivado de las reglas del artículo 107 del TRLRHL.”

De manera similar, la propia DGT, en la consulta vinculante V0291-14, de 6 de febrero, señala que en la cuantificación del tributo sólo se toma en consideración el valor catastral en el momento del devengo, no teniendo en cuenta otros valores, como puede ser el valor catastral en el momento de la adquisición del terreno o los valores de compra y venta del mismo, por lo que resulta indiferente que el valor catastral del inmueble en el momento del devengo coincida, sea superior o inferior al valor catastral que tuviera dicho bien inmueble en el momento de la adquisición.

Ante esta situación contradictoria, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de San Sebastián, mediante Auto de 5 de febrero de 2015 y, posteriormente otros Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, han planteado una cuestión de inconstitucionalidad sobre los artículos 104, 107 y 110.4 del TRLRHL, al considerar que dicha legislación establece que el hecho imponible del IIVTNU se produce siempre que haya una transmisión de los terrenos o la constitución de los derechos reales legalmente establecidos, con independencia de que pueda probarse por el sujeto pasivo la inexistencia de incremento alguno.

Sostiene el citado Auto que *“la doctrina constitucional que glosa y acota los límites del artículo 31 de la Constitución Española en relación con cada tributo y con el sistema tributario en su conjunto, ha recalcado que no puede gravarse por parte del legislador local una riqueza imponible inexistente”*, que como en el caso que nos ocupa y provoca la elevación de esta cuestión de inconstitucionalidad, se manifiesta en cuanto que *“la venta gravada refleja la generación de una “pérdida de patrimonio” con ocasión de la transmisión del terreno. Por tanto, si el precio de adquisición es superior al precio de venta, la contradicción con el principio de capacidad económica es paladina”*, como se colige además, de la sentencia 221/1992 del Tribunal Constitucional que analizaba el antiguo artículo 355.5 del TR de 1996, en relación con la sujeción a gravamen de incrementos patrimoniales nominales (...), por lo que cabe señalar que en la regulación del IIVTNU, *“lo que somete a gravamen no son capacidades económicas reales o potenciales sino ficticias, que no pueden ser, además, objeto de prueba en contrario”*.

Concluye el Auto de 5 de febrero de 2015 señalando que la regulación del IIVTNU recogida en los artículos 104 y ss. del TRLHL *“en cuanto somete a gravamen un incremento de valor de los terrenos no solo inexistente sino también ficticio, sin posibilidad de prueba en contrario por el sujeto pasivo, vulnera lo dispuesto en el*

artículo 31 de la Constitución Española en lo relativo a la infracción del principio de capacidad económica y lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Española en lo relativo al derecho a la tutela judicial efectiva al establecer una regla de cuantificación de la base imponible que no puede sustituirse por prueba en contrario, más allá de un mero error de cuantificación en la aplicación de las reglas objetivas de cuantificación”.

No podemos estar más de acuerdo con la postura mantenida por la jurisprudencia y por buena parte de la doctrina, en el sentido de que cuando no exista ningún incremento de valor no existe sujeción al IIVTNU, por mucho que el TRLHL presuma que en toda transmisión hay un aumento de valor y se establezcan unas reglas objetivas para calcular dicho aumento, ya que lo contrario, vulnera, desde mi punto de vista, el principio de capacidad económica, constitucionalmente reconocido en el artículo 31. Y, por otro lado, no se produce uno de los presupuestos esenciales para que tenga lugar el hecho imponible que caracteriza al IIVTNU como es la existencia de un incremento de valor real o potencial.

Esta opinión ha sido defendida también por el profesor Chico de la Cámara (Pérdida de valor en el IIVTNU y Principio de Capacidad Económica”) en Revista “Tributos Locales”, número 11, páginas 11 a 40, al señalar que *“la doctrina del Tribunal Constitucional confirma la imposibilidad de gravar por parte del legislador local una riqueza imponible inexistente, situación que entenderemos que podría producirse cuando el transmitente pueda acreditar la generación de una pérdida de patrimonio con ocasión de la transmisión del terreno.”* En este trabajo cita, a propósito, tres sentencias del Tribunal Supremo de evidente interés: la Sentencia de 29 de abril de 1996, que no sujeta a plusvalía la transmisión de un terreno en el que estaban suspendidas las licencias con ocasión de la modificación urbanística prevista en la que pasaba a ser un terreno carente de posibilidad alguna de aprovechamiento urbanístico; la Sentencia de 25 de septiembre de 1997, que consideró desproporcionado un aumento lineal del 300% sobre el valor inicial del terreno; y la Sentencia de 30 de noviembre de 2000, en la que se declaró la no sujeción a plusvalía de un terreno cuya edificabilidad ya estaba agotado por haberse construido los bloques permitidos en la parcela en que estaba integrada. En todos estos supuestos, se entiende que no hay incremento de valor, ni siquiera potencial, al haberse agotado la posibilidad de desarrollo urbanístico. En última instancia, en estos pronunciamientos, está presente el hecho de que el IIVTNU encuentra su fundamento en el artículo 47 de la Constitución cuando señala que *“la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos”.*

4. LA BASE IMPONIBLE DEL IIVTNU: REGLAS OBJETIVAS DE CÁLCULO. PRESUNCIÓN IURIS ET DE IURE O IURIS TANTUM.

Otra de las cuestiones que se ha planteado con la crisis del mercado inmobiliario ha sido la fórmula de cálculo de la base imponible del IIVTNU y la posibilidad de que, en aquellos supuestos en que el incremento de valor sea inferior al que resulta de la aplicación de las reglas objetivas de cálculo, se admita prueba en contrario, o por contra, nos encontremos ante una presunción legal, iuris et de iure, que no admite ser desvirtuada.

En primer lugar, respecto a la fórmula de cálculo de la base imponible del impuesto, debemos acudir al artículo 107.1 del TRLHL, el cual establece el método de cálculo, señalando que *“la base imponible de este impuesto está constituido por el incremento de valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un periodo máximo de 20 años. A efectos de la determinación de la base imponible, habrá de tenerse en cuenta el valor del terreno en el momento del devengo, de acuerdo con lo previsto en los apartados 2 y 3 de este artículo, y el porcentaje que corresponda en función de lo previsto en el apartado 4”*.

Por lo tanto, el texto legal establece un método objetivo para la determinación de la base imponible, basado en dos parámetros, el valor del terreno en el momento del devengo del impuesto, que en la mayoría de los casos es el valor catastral del suelo a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y un porcentaje que, a su vez, es el resultado de multiplicar el coeficiente establecido por cada ayuntamiento en su ordenanza fiscal, dentro del límite legal, por el número de años de generación del incremento, que en ningún caso pueda superar los 20 años.

Sobre esta fórmula de cálculo de la base imponible se ha pronunciado la Dirección General de Tributos (DGT) en varias consultas, entre ellas, la de 18 de diciembre de 2012, dictada tras la Sentencia de 7 de abril de 2012 del TSJ de Castilla La Mancha, que confirmaba una sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Cuenca, en la cual se modificaba el método de cálculo a través de una fórmula matemática de descuento simple del valor del terreno en el momento del devengo. En dicha consulta, la DGT señaló que *“había que interpretar que, cuando el artículo 107.4 del TRLHL dispone en su primer párrafo que “sobre el valor del terreno en el momento del devengo, derivado de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 anteriores, se aplicará el porcentaje anual que determine cada ayuntamiento, sin que aquel pueda exceder de los límites siguientes”, implica necesariamente, y sin que la Ley permita otra interpretación posible, multiplicar el valor del terreno en el momento del devengo (que será en la generalidad de los casos el valor catastral del mismo en la fecha de la*

transmisión) por la cifra del porcentaje aprobado por el Ayuntamiento para el periodo que comprenda el número de años de incremento y el resultado de dicha multiplicación dividirlo por 100.

Por tanto, debemos entender que la fórmula de cálculo del artículo 107.4 del TRLHL no ofrece ningún tipo de interpretación diferente de la establecida por la propia DGT, configurándose como una fórmula objetiva de cálculo que, además, para esta Dirección General tiene carácter iuris et de iure, no admitiendo prueba en contrario.

Así lo afirmó en la Consulta General 0014-14, de 20 de junio señalando expresamente que *“la regla de determinación de la base imponible del IIVTNU no es una presunción ni una regla probatoria, sino una regla de valoración que permite cuantificar la base imponible a través de un método objetivo; por tanto, la base imponible determinada conforme a las reglas del artículo 107 del TRLHL no admite prueba en contrario”*.

Esta interpretación ha sido defendida, entre otros, por el profesor Chico de la Cámara, que entiende que estamos en presencia de una ficción jurídica contra la que no cabe prueba en contrario, lo que, en opinión de este autor, abre la sospecha de la inconstitucionalidad del precepto, al ser contrario a los principios constitucionales de capacidad económica y al derecho a la prueba.

En el mismo sentido, María Reyes Vargas Jiménez, en su obra *“La Fiscalidad Inmobiliaria en el ámbito Local: Cuestiones Problemáticas”*, 2011, entiende que el impuesto no grava el incremento real del valor, ya que el artículo 107, números 2 y 4, contienen una definición legal de incremento de valor y no de un incremento real. Añade esta autora que este sistema de determinación de la base imponible puede acarrear situaciones de verdadera injusticia fiscal, que conculcan además el principio de capacidad económica, si bien reducen la carga administrativa-fiscal y simplifica la gestión y liquidación del Impuesto. Y concluye señalando que estamos, por tanto, ante una valoración legal imperativa y no una presunción iuris tantum.⁴

En este punto discrepamos de la opinión mantenida por la DGT y por los autores citados en cuanto a que se trata de una presunción iuris et de iure, ya que, aun partiendo de la consideración de que estamos ante un método objetivo de cálculo, si acudimos al artículo 50.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, el mismo establece expresamente que *“la ley podrá establecer los supuestos en que sea de*

⁴ Señala que “la formulación legal es una declaración de intenciones, un eufemismo amable para dulcificar un régimen de cuantificación objetivo, automático, desconectado años luz de la realidad y en última instancia injusto”. De ahí “los intentos que algunos tribunales han hecho para evitar o bordear al menos la aplicación de un régimen de cuantificación cuyo resultado es, por definición, irreal.”

aplicación el método de estimación objetiva, que tendrá, en todo caso, carácter voluntario para los obligados tributarios”.

En consecuencia, el importe de la base imponible determinada conforme a las reglas del artículo 107 del TRLHL, entiendo que sí admite prueba en contrario, debiendo prevalecer el importe del incremento efectivamente producido frente a la estimación del incremento de valor obtenido conforme a las reglas de determinación del artículo 107.

Dicha interpretación ha sido recogida, igualmente, por la jurisprudencia, tanto por el Tribunal Supremo, como, más recientemente, por los Tribunales Superiores de Justicia. El Alto Tribunal, en Sentencia de 22 de octubre de 1994 sostuvo que “El sistema liquidatorio legal no excluye que el sujeto pasivo pruebe que, en el caso concreto, lleva a resultados apartados de la realidad”. Y, en relación con el artículo 107 TRLHL fue tajante al señalar que su fórmula liquidatoria tenía carácter subsidiario, en defensa y garantía del contribuyente.⁵

En parecidos términos se pronuncia, entre otras, la sentencia del TSJ de Cataluña de 18 de julio de 2013, señalando que *“la base imponible está constituida por el incremento del valor de los terrenos, el cual ha de prevalecer sobre lo que resulte de la aplicación de las reglas del artículo 107, que sólo entrarán en juego cuando el primero sea superior. Por tanto, seguirá siendo de aplicación toda la jurisprudencia anterior sobre la prevalencia de los valores reales, pudiendo acudir incluso a la tasación pericial contradictoria, en los casos en los que se pretenda la existencia de un incremento del valor inferior al que resulte de la aplicación del cuadro de porcentajes del artículo 107. En esta hipótesis, la base imponible habrá de ser la cuantía de tal incremento probado, sin que sea admisible acudir a fórmulas híbridas o mixtas, que pretendan aplicar parte de las reglas del artículo 107 al incremento probado.”*

No obstante, la carga de la prueba de que el importe del incremento de valor de los terrenos es inferior al importe obtenido conforme al método de estimación de la base imponible legalmente establecido recae en todo momento sobre el sujeto pasivo del impuesto, tal y como se confirma por la Sentencia de 16 de diciembre de 2014 del TSJ de Madrid. Es preciso destacar, al respecto, la reciente sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, de fecha 14 de septiembre de 2016, que anula una liquidación del IIVTNU realizada por un Ayuntamiento sobre la base de admitir como prueba de la

⁵ STS de 22 de octubre de 1994 “la Constitución no garantiza a los entes públicos ningún derecho a gravar siempre la capacidad real y efectiva, mientras que sí impide que se graven capacidades económicas ficticias de los ciudadanos”.

depreciación sufrida por el inmueble, la escritura de compra de la finca y la posterior escritura de declaración de obra nueva sobre la misma y la de su transmisión.

Si nos detenemos un poco más en materia de presunciones y ficciones tributarias, el Profesor Miguel Gutiérrez Bengoechea en su obra “Las presunciones y ficciones en el ámbito tributario y su aplicación a las rentas societarias”, señala que si atendemos al derecho comparado, su jurisprudencia ha mostrado posiciones contradictorias en cuanto a la legitimidad constitucional de las presunciones iuris et de iure, apreciándose en los últimos pronunciamientos la inadmisibilidad de la presunción absoluta en materia impositiva, al someter a gravamen una riqueza o capacidad contributiva ficticia. Asimismo, el rechazo a las presunciones legales absolutas se recoge en los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en los que se expresa que, a diferencia de las presunciones iuris tantum, las presunciones iuris et de iure vulneran el principio de necesidad, ya que este tipo de disposiciones va más allá de lo que es necesario para garantizar una recaudación eficaz, impidiendo, además, un control jurisdiccional efectivo, al no permitirse al sujeto pasivo aportar prueba en contrario.

Añade este autor, siguiendo a Falcón y Tella “Cuestiones normativas y cuestiones de prueba en el Derecho Tributario”, 1992, que el hecho de que la presunción absoluta impida la prueba en contra, no significa que la misma pueda ser empleada indiscriminadamente en el curso del procedimiento tributario ni que el administrado esté imposibilitado para emplear cuantos argumentos estime oportunos para impulsar al órgano administrativo para que la norma estimativa no despliegue sus efectos jurídicos. En este sentido, el profesor Eserverri Martínez argumenta que la Administración, en la busca de la verdad material, pueda deshacer tal norma de remisión cuando comprueba que exista una irrealidad en el nexo lógico entre ambos hechos.

Cabe citar, por último, por ser un pronunciamiento novedoso por parte de la propia administración, en el sentido de admitir la posibilidad de prueba en contrario en la determinación de la base imponible del IIVTNU, la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 7 de mayo de 2013, en la que, con apoyo de la jurisprudencia citada, declara que *“cabe impugnar liquidaciones concretas del IIVTNU, acreditando la inexistencia de plusvalía municipal o, cuando menos, una manifiesta desproporción entre las cuantías liquidadas y los valores reales”*.

5. MODIFICACIONES EN LA REGULACIÓN DEL IIVTNU COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS ECONÓMICA.

Como ya se adelantó al principio, el legislador ha pretendido, mediante sucesivas modificaciones de los artículos del TRLHL que regulan el IIVTNU, por un lado, paliar las consecuencias negativas que la crisis económica ha generado para determinados sujetos pasivos del Impuesto y, por otro lado, coadyuvar en el objetivo de reducción del déficit público. Expondremos, a continuación, dichas modificaciones siguiendo un criterio cronológico.

La primera modificación realizada en la regulación del IIVTNU se llevó a cabo por el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; su artículo noveno modificó la redacción del artículo 106 del TRLRHL, añadiendo un tercer párrafo que estableció una nueva figura de sustitución en el Impuesto sobre el Incremento de los Terrenos de Naturaleza Urbana.⁶

Esta redacción, sin embargo, fue suprimida por el artículo 123.1 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, con efectos desde el 5 de julio de 2014, si bien la propia Ley, en aras a proteger a aquellas personas físicas que transmiten su vivienda habitual mediante dación en pago o como consecuencia de un procedimiento de ejecución hipotecaria, introdujo una nueva exención en la letra c) del artículo 105.1. del TRLHL.⁷

⁶ “En las transmisiones realizadas por los deudores comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, con ocasión de la dación en pago de su vivienda prevista en el apartado 3 del Anexo de dicha norma, tendrá la consideración de sujeto pasivo sustituto del contribuyente la entidad que adquiera el inmueble, sin que el sustituto pueda exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas.”

⁷ “Las transmisiones realizadas por personas físicas con ocasión de la dación en pago de la vivienda habitual del deudor hipotecario o garante del mismo, para la cancelación de deudas garantizadas con hipoteca que recaiga sobre la misma, contraídas con entidades de crédito o cualquier otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios.

Asimismo, estarán exentas las transmisiones de la vivienda en que concurran los requisitos anteriores, realizadas en ejecuciones hipotecarias judiciales o notariales.

Para tener derecho a la exención se requiere que el deudor o garante transmitente o cualquier otro miembro de su unidad familiar no disponga, en el momento de poder evitar la enajenación de la vivienda, de otros bienes o derechos en cuantía suficiente para satisfacer la totalidad de la deuda hipotecaria. Se presumirá el cumplimiento de este requisito. No obstante, si con posterioridad se comprobara lo contrario, se procederá a girar la liquidación tributaria correspondiente.

A estos efectos, se considerará vivienda habitual aquella en la que haya figurado empadronado el contribuyente de forma ininterrumpida durante, al menos, los dos años anteriores a la transmisión o desde el momento de la adquisición si dicho plazo fuese inferior a los dos años.

Respecto al concepto de unidad familiar, se estará a lo dispuesto en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. A estos efectos, se equiparará el matrimonio con la pareja de hecho legalmente inscrita.

Respecto de esta exención, no resultará de aplicación lo dispuesto en el artículo 9.2 de esta Ley.”

Para la aplicación de esta exención se establecieron tres requisitos esenciales:

- Que la dación lo sea de la vivienda habitual del deudor o de su garante.
- Que la dación se realice para la cancelación de deudas garantizadas con hipoteca que recaiga sobre la vivienda habitual.
- Que esas deudas hipotecarias se hayan contraído con entidades de crédito o cualquier otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios.

Como ha resaltado la doctrina, en los supuestos de ejecución hipotecaria estamos ante una transmisión a título oneroso, ya que, a cambio de la entrega del bien, se cancela una deuda o, al menos, parte de ella, tanto si la ejecución es producto de una transacción judicial como si es resultado de un pacto extrajudicial. A este respecto, la Subdirección General de Tributos, en Consulta V1616-07 señaló que *“la adjudicación de un bien inmueble de naturaleza urbana por ejecución judicial de una anotación preventiva de embargo sobre dicho bien, supone la transmisión de la propiedad del inmueble”*.

También resulta interesante, relacionado con el supuesto de dación en pago, la Consulta V0261-16, de 25 de Enero, de la Subdirección General del IRPF, según la cual *“la dación en pago no queda desnaturalizada ni muta su naturaleza por el hecho de que se haga a favor de un tercero, distinto del acreedor hipotecario, siempre que sea éste el que imponga tal condición para acceder a la dación y la acepte como extintiva de la obligación”*, de manera que la exención prevista en la letra c) del artículo 105.1 del TRLHL, resulta plenamente aplicable también estos casos.

Siguiendo en el tiempo, la norma que introdujo la segunda modificación en el articulado que el TRLHL dedica al IIVTNU fue el Real Decreto Ley 12/2012, de 30 de marzo, que establece diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. La justificación estriba en que, tras la adopción de medidas tributarias de carácter urgente del Real Decreto Ley 20/2011, se procedió a elaborar y aprobar unos nuevos Presupuestos Generales del Estado para 2012 con objetivo de reducir el déficit. Dado que determinados gastos debían prorrogarse por su carácter ineludible, se consideró necesario establecer nuevas medidas tributarias que respetasen el principio de equidad con objeto de garantizar el cumplimiento del objetivo de déficit. Según nos indica el legislador en su Exposición de Motivos, una de las medidas adoptadas está dirigida a dotar de mayor autonomía financiera a los Ayuntamientos en el IIVTNU. La norma convierte en potestativa para los Ayuntamientos la aplicación de la reducción de la base imponible cuando se modifican

los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, de modo que permita obtener mayor importe de recaudación, y posibilite la reducción del déficit de los Ayuntamientos, dando una nueva redacción al apartado 3 del artículo 107 del TRLHL.⁸

La tercera intervención en la regulación de la figura impositiva se produce con la inclusión, por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de un supuesto que debe entenderse como de exención, según el legislador, que en su disposición final decimosexta introduce un nuevo apartado 4 en el art. 104 del TRLRHL, dejando indicado que no se devengará el impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones de bienes inmuebles efectuadas a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria regulada en la disposición adicional séptima de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. La redacción del citado precepto fue modificada, a su vez, por la Disposición Final 8ª de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre de cajas de ahorro y fundaciones bancarias.⁹

⁸ “Los ayuntamientos podrán establecer una reducción cuando se modifiquen los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general. En ese caso, se tomará como valor del terreno, o de la parte de éste que corresponda según las reglas contenidas en el apartado anterior, el importe que resulte de aplicar a los nuevos valores catastrales dicha reducción durante el período de tiempo y porcentajes máximos siguientes:

a) La reducción, en su caso, se aplicará, como máximo, respecto de cada uno de los cinco primeros años de efectividad de los nuevos valores catastrales.

b) La reducción tendrá como porcentaje máximo el 60 por ciento. Los ayuntamientos podrán fijar un tipo de reducción distinto para cada año de aplicación de la reducción.

La reducción prevista en este apartado no será de aplicación a los supuestos en los que los valores catastrales resultantes del procedimiento de valoración colectiva a que aquél se refiere sean inferiores a los hasta entonces vigentes.

El valor catastral reducido en ningún caso podrá ser inferior al valor catastral del terreno antes del procedimiento de valoración colectiva.

La regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales de la reducción se establecerá en la ordenanza fiscal.”

⁹ “No se devengará el impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones de bienes inmuebles efectuadas a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S.A. regulada en la disposición adicional séptima de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, que se le hayan transferido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 del Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos.

No se producirá el devengo del impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones realizadas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S.A., a entidades participadas directa o indirectamente por dicha Sociedad en al menos el 50 por ciento del capital, fondos propios, resultados o derechos de voto de la entidad participada en el momento inmediatamente anterior a la transmisión, o como consecuencia de la misma.

No se devengará el impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones realizadas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S.A., o por las entidades constituidas por esta para cumplir con su objeto social, a los fondos de activos bancarios, a que se refiere la disposición adicional décima de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre.

No se devengará el impuesto por las aportaciones o transmisiones que se produzcan entre los citados Fondos durante el período de tiempo de mantenimiento de la exposición del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria a los Fondos, previsto en el apartado 10 de dicha disposición adicional décima.

En la posterior transmisión de los inmuebles se entenderá que el número de años a lo largo de los cuales se ha puesto de manifiesto el incremento de valor de los terrenos no se ha interrumpido por causa de la transmisión derivada de las operaciones previstas en este apartado.”

A este respecto, la DGT en la Consulta V3672-15, de 26 de noviembre, ha señalado que la operación consistente en la transmisión por parte de la Sociedad de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) a un tercero, si es una operación sujeta al IIVTNU, siendo el sujeto pasivo el transmitente, esto es, la SAREB.

La Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, en su artículo 7, modifica los apartados 3º y 4º del artículo 108 del TRLRHL y añade dos nuevos apartados, 5º y 6º¹⁰, con la finalidad, declarada en su Exposición de Motivos, de potenciar la autonomía local para estimular actividades de especial interés o utilidad para el municipio, actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración.

Por último, deben señalarse dos supuestos de no sujeción al IIVTNU, de reciente introducción, recogidos en textos legales diferentes al TRLHL, cuya finalidad esencial es la revitalización de la economía y del mercado inmobiliario, calificando como transmisiones no sujetas al impuesto determinados actos de aportación de inmuebles urbanos, ya sea en operaciones societarias de reestructuración, ya sea en actos de aportación de terrenos en operaciones de transformación urbanística.

Uno de estos supuestos de no sujeción hace referencia a operaciones societarias de reestructuración empresarial, como son la fusión, escisión, aportación de activos o canje de valores, que aparece recogido en la Disposición Adicional 2ª de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, mediante la aplicación de una ficción jurídica, en el sentido de entender que, en tales casos, no existe transmisión dominical, con la excepción de las aportaciones no dinerarias cuando la empresa adquirente no forme parte de una rama de actividad. Conforme a la citada Disposición Adicional *“No se devengará el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos*

¹⁰ “3. La cuota líquida del impuesto será el resultado de aplicar sobre la cuota íntegra, en su caso, las bonificaciones a que se refieren los apartados siguientes.

4. Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto, en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio, realizadas a título lucrativo por causa de muerte a favor de los descendientes y adoptados, los cónyuges y los ascendientes y adoptantes.

5. Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto, en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio de terrenos, sobre los que se desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros.

6. La regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales de las bonificaciones a que se refieren los apartados anteriores se establecerá en la ordenanza fiscal. “

de Naturaleza Urbana con ocasión de las transmisiones de terrenos de naturaleza urbana derivadas de operaciones a las que resulte aplicable el régimen especial regulado en Capítulo VII del Título VII de esta Ley, a excepción de las relativas a terrenos que se aporten al amparo de lo previsto en el artículo 87 de esta Ley cuando no se hallen integrados en una rama de actividad.

En la posterior transmisión de los mencionados terrenos se entenderá que el número de años a lo largo de los cuales se ha puesto de manifiesto el incremento de valor no se ha interrumpido por causa de la transmisión derivada de las operaciones previstas en el Capítulo VII del Título VII.

No será de aplicación lo establecido en el artículo 9.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.”

El otro de los supuestos de no sujeción al IIVTNU aparece en el artículo 23.7 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, al señalar que “*Las transmisiones de terrenos a que den lugar las operaciones distributivas de beneficios y cargas por aportación de los propietarios incluidos en la actuación de transformación urbanística, o en virtud de expropiación forzosa, y las adjudicaciones a favor de dichos propietarios en proporción a los terrenos aportados por los mismos, estarán exentas, con carácter permanente, si cumplen todos los requisitos urbanísticos, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y no tendrán la consideración de transmisiones de dominio a los efectos de la exacción del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.*”. En consecuencia, al no existir transmisión dominical no tiene lugar uno de los elementos esenciales del IIVTNU.

6. CONCLUSIONES.

De todo lo expuesto hasta aquí puede extraerse una primera conclusión y es que la crisis del mercado inmobiliario ha puesto de manifiesto la necesidad de acometer una reforma en profundidad del IIVTNU, quizás, incardinada dentro de la propia reforma de la financiación de la administración local, que se viene exigiendo en los últimos años. No obstante, lo previsible es que, hasta tanto el Tribunal Constitucional no se pronuncie sobre las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, la regulación del IIVTNU permanezca inalterada.

En segundo lugar, entiendo que para los aplicadores del derecho en el ámbito de la administración local, con independencia de que podamos cuestionarnos la constitucionalidad o no de los preceptos del TRLHL, el régimen previsto en el mismo para el IIVTNU es imperativo, de manera que a la hora de liquidar la plusvalía deberán aplicarse las reglas objetivas de valoración del artículo 107, con independencia de que haya existido un incremento o una disminución de valor del bien inmueble urbano, incluso cuando el sujeto pasivo del impuesto acredite frente al órgano liquidador municipal una efectiva disminución del valor del bien en el momento de la transmisión, por ser contrario al principio constitucional de capacidad económica.

Cosa distinta es que el sujeto pasivo pueda reclamar, vía jurisdiccional a través del recurso contencioso-administrativo, en unos casos, la improcedencia de la liquidación del IIVTNU por no haberse producido el hecho imponible propio del impuesto, y, en otros casos, la incorrecta liquidación del impuesto, cuando acredite que el incremento real es inferior al incremento “presunto” resultante de aplicar las reglas objetivas del impuesto, correspondiéndole en tales supuestos la carga de la prueba. En estos casos, y hasta que el Tribunal Constitucional resuelva las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, quizás sería conveniente adoptar como medida cautelar la suspensión de las reclamaciones en litigio.

Esta es la interpretación que debe otorgarse al carácter de presunción iuris tantum de las reglas objetivas de determinación de la base imponible del artículo 107 del TRLHL que hemos mantenido anteriormente, es decir, la posibilidad de ser desvirtuada ante los Tribunales, no así ante los órganos administrativos encargados de liquidar el Impuesto, que deben limitarse a aplicar las reglas de liquidación del IIVTNU.

Finalmente, a modo de crítica al legislador, sería conveniente que los supuestos de no sujeción introducidos recientemente y previstos en textos legales diferentes al TRLHL se recogiesen dentro del mismo, en aras a una mejor sistemática en la regulación del Impuesto.

BIBLIOGRAFÍA.

BALLARÍN ESPUÑA, Montserrat, “El Impuesto de Plusvalía: un tributo aún más cuestionado durante la crisis”, en: *Revista del Instituto de Derecho Local*. Noviembre de 2014.

CHICO DE LA CÁMARA, Pablo. “Pérdida de valor del IIVTNU y principio de capacidad económica”, en: *Revista de Tributos Locales*, número 11.

GUTIERREZ BENGOCHEA, Miguel. *Las presunciones y ficciones en el ámbito tributario y su aplicación a las rentas societarias*. Año 2012.

MARÍN-BARRIONUEVO FABO, Diego. “La inconstitucionalidad del Impuesto sobre el Incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana”, en: *Revista de Tributos Locales*, número 112/2013.

ORÓN MORATA, Germán. “Plusvalía municipal a pesar de la pérdida de valor y el recurso contencioso como carga”, en: *Revista del Instituto de Derecho Local*. Noviembre de 2015.

VARGAS JIMÉNEZ, María Reyes. *La fiscalidad inmobiliaria en el ámbito local: cuestiones problemáticas*. Año 2011.

PERSPECTIVAS Y PREOCUPACIONES SOBRE EL SUELO NO URBANIZABLE EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS ANDALUCES. VISIÓN «EX ANTE»: LA CUESTIÓN DE LOS USOS. ÓPTICA «EX POST»: REGULARIZACIÓN DE LA EDIFICACIÓN ILEGAL SEGÚN EL DECRETO 2/2012.

José LLAMAS INIESTA

Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Benalauría (Málaga)

Trabajo de evaluación presentado al Curso Regularización de Viviendas Ilegales (Decreto 2/2012, de 10 de enero, de las Edificaciones y Asentamientos en el Suelo No Urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.). CEMCI Octubre 2015.

SUMARIO:

1. El aprovechamiento deficiente del suelo no urbanizable andaluz. Una «patología» crónica. Consideraciones generales.
2. El Suelo No Urbanizable en Andalucía. El concepto ambivalente de la «vinculación» de la construcción al medio rural.
3. El resultado de la «indisciplina» urbanística: El Decreto 2/2012, de 10 de enero. Regularización de las viviendas fruto de parcelaciones ilegales, el fleco suelto del Decreto 2/2012
4. Núcleos Rurales. Proceso de delimitación de «asentamientos» y ámbitos de Hábitat Rurales Diseminados. El caso de Benalauría en la provincia de Málaga.
5. Conclusiones.

I. EL APROVECHAMIENTO DEFICIENTE DEL SUELO NO URBANIZABLE ANDALUZ. UNA «PATOLOGÍA» CRÓNICA. CONSIDERACIONES GENERALES.

Cuando se trata de suelo no urbanizable, el contenido del derecho de propiedad, en principio y por sí mismo, no alcanza a la realización de aprovechamientos o actividades distintas a su naturaleza, requiriendo la preceptiva autorización de cualquier

otro acto de aprovechamiento o uso. Sin duda, es en este tipo de suelo, donde alcanza mayor significación la dimensión subjetiva del urbanismo cuando condiciona el alcance del derecho de propiedad y se identifica con la esfera jurídica de los propietarios, vinculando su margen de actuación al interés general (ex artículos 47 y 33 de la Constitución Española).

Este aserto, sobradamente sabido por los concededores de la materia urbanística, y que confluye en una definición genérica del suelo no urbanizable como aquel que no es apto para la urbanización dado que se sitúa bajo el común denominador del deber del respeto a sus valores naturales, paisajísticos o de otra índole, nos lleva a cuestionarnos si efectivamente su precisa regulación material y procedimental, especialmente en el ámbito de las Comunidades Autónomas, se ha cohesionado con la dinámica y evolución cultural, económica e incluso antropológica de nuestra sociedad en su proceso relacional con el medio rural. En definitiva, nos preguntamos si el legislador ha sabido responder a las inquietudes, no ya sólo del complejo mundo de la actividad inmobiliaria o de los grandes procesos edificatorios, sino de las familias criadas a pie de campo, las de nuestros pueblos, con realidades dispares y fuertemente localizadas, y si esa normativa en definitiva ha hecho uso de la pedagogía más allá de la acción preventiva y represiva, haciéndose fuerte en su defensa de un medio rural, hasta cambiar solidificadas inercias y trocar esa conciencia última que aún pervive en los pequeños municipios respecto de un derecho de propiedad de contenido ilimitado, del que emanan infinitas facultades y ampara incontables pretensiones dentro de lo que uno piensa *«que es suyo y solamente suyo»*.

Además de estos matices sociológicos y culturales, donde hemos podido comprobar cómo pueblos enteros hacen del campo y del uso del campo su modo de vida, aunque haya ido quedando progresivamente desplazada la actividad propiamente agraria a favor del afán esencialmente lúdico, no debemos olvidar el hecho económico. No en vano, y especialmente en municipios de la llamada *«segunda línea litoral»*, la actividad edificatoria tanto en el suelo urbano como en el medio rural ha constituido un verdadero *«motor económico»* con el agravante de que en este último no hay sistemas de actuación, ni aplicación de mecanismos que permiten reequilibrar el reparto de beneficios y cargas, no hay en definitiva un soporte en el que desplegar el rigor del planeamiento. La vivienda ilegal en el medio rural ha sido mucho más barata porque el propietario no urbaniza ni participa en las cargas urbanísticas de la ciudad. En medio de toda esta vorágine de ceguera política y ciudadana, el personal técnico de los Ayuntamientos ha venido sufriendo lo indecible como testigos de una conculcación constante desde lo administrativo y un menoscabo del interés público demencial, que ha supuesto también el que se ponga en entredicho injustamente su heroica labor, sometida a grandes presiones, a los escasos medios y viéndose, como tantas otras veces en el estrecho del embudo cuando la normativa a su disposición no ha sido lo suficientemente tajante y luego las cosas han venido mal dadas por el acoso de la maquinaria judicial y el de otras Administraciones poco dispuestas a poner en valor el principio de coordinación y la lealtad institucional. Como ha afirmado el compañero CATALÁN

SENDER, «*muchas veces la legislación es pura teoría, mientras que la práctica va por otros derroteros, más próximos al Derecho natural y a la equidad*».¹

Como quiera que este trabajo viene a completar la formación recibida acerca de la Regularización de las Construcciones en el Suelo No Urbanizable y la consiguiente aplicación práctica del Decreto 2/2012 en Andalucía, a ello nos referiremos ampliamente no sin renunciar a enfocarlo desde una visión más amplia, contextualizando debidamente su llegada al mundo jurídico, comprendiendo que todo tiene un porqué y que a la vista de las consideraciones realizadas, esta norma reglamentaria nace como consecuencia de una realidad irrefutable y desbordante, esto es, que en Andalucía, el derecho urbanístico se ha consolidado como afirma el profesor SÁNCHEZ SÁEZ², como un derecho «*patológico*», incapaz de abordar hasta entonces el asunto de las construcciones «*clandestinas*», tema que hay que tomar como un fracaso político (por acción y omisión), jurídico (de la disciplina urbanística) y un fracaso social (en la medida en que la culpa original reside en esos ciudadanos que de forma consciente decidieron construirse una segunda residencia en el campo contraviniendo de forma igualmente premeditada las prescripciones del derecho urbanístico).

II. EL SUELO NO URBANIZABLE EN ANDALUCÍA. EL CONCEPTO AMBIVALENTE DE LA «VINCULACIÓN» DE LA CONSTRUCCIÓN AL MEDIO RURAL.

II.1 El suelo no urbanizable, un espacio de incertidumbre normativa y práctica.

En Andalucía, la entrada en vigor de la **Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía** (en adelante, LOUA) no supuso un freno real al embate de la ingente ocupación del medio rural. La Ley nace con limitaciones en el campo de la disciplina urbanística y se mostró incapaz de combatir el fenómeno de las parcelaciones ilegales en el suelo no urbanizable dado que no estableció procedimiento para llevar a efecto la protección de la legalidad sino que lo difirió al Reglamento, originando una inseguridad manifiesta. Así mismo, no se previeron mecanismos que ayudaran a actuar de manera rápida y preventiva contra la construcción de viviendas aisladas en el Suelo No Urbanizable, lo que unido a la connivencia municipal y al cómplice silencio vecinal, propiciaron que transcurriera el tiempo y se convirtieran en inatacables jurídicamente, situándose en una situación de limbo jurídico que tenía que ser aclarado.

¹ CATALAN SENDER, JESÚS. «*Las construcciones agrícolas que son susceptibles de ser emplazadas en suelo no urbanizable. Requisitos legales y órganos competentes para el otorgamiento de licencias*» Actualidad Administrativa, Sección Doctrina, 1999, Ref. XLVII, pág. 805, tomo 2, Editorial LA LEY

² SÁNCHEZ SÁENZ, A.J. «*Edificaciones Asimiladas a Fuera de Ordenación en Andalucía: Pecado, Expiación y Redención*». Del Libro «*El Urbanismo de la Crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*». Capítulo VI. Págs. 177 y 178. Coord, Jesús Jordano Fraga. 2015. Editorial Tecnos.

No mejora la situación el accidentado abordaje normativo que realizan nuestras Administraciones aunque entendemos que en el ámbito procedimental se han clarificado y reforzado los mecanismos preventivos gracias al **Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo** (en adelante RDU) aunque en esencia sea un texto omnicompreensivo en cuyo articulado se reproduce literalmente hasta en un 30% el contenido de la Ley tal y como recalca GUTIÉRREZ COLOMINA.³ El problema sigue siendo de fondo ya que la escasa pedagogía de la LOUA respecto de las limitaciones de los usos del suelo no urbanizable y su rigidez respecto de la concreta vinculación al destino reservado para el suelo en que se ubican ha generado un clima de indefinición. Son muchos autores los que han aseverado que hubiese sido más conveniente equilibrar con mayor razonabilidad los usos del suelo no urbanizable en la LOUA dado que esa regulación tan estricta prohibiendo el uso residencial e impidiendo toda aquella construcción que no dé servicio a la explotación anexa, no ha permitido casar satisfactoriamente el interés ambiental de la norma con el desarrollo económico de muchos de los municipios⁴, por ejemplo, en forma de implantación de complejos de turismo rural o de industrias artesanales que fueran en todo caso sostenibles.

II.2 Obras, construcciones, instalaciones y edificaciones susceptibles de realizarse en el suelo no urbanizable. La complejidad del deslinde y determinación de su vinculación al medio rural.

Es el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, trasunto del artículo 12 de la anterior de 2008 con la importante reforma que sufrió en 2013, el que distingue dos situaciones básicas del suelo: *urbanizado y rural*, destacando dentro de esa segunda categoría a los efectos que nos ocupan el que está por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización.

Bien sabemos y conviene recordar en este punto la doctrina más autorizada, - v.gr. GUTIÉRREZ COLOMINA- que precisa que el régimen del uso del Suelo No Urbanizable a efectos de su mayor o menor protección es, a priori, *gradualista y progresivo* de manera que la mayoría de las Comunidades Autónomas distinguen en general tres tipos: *usos autorizados, compatibles y prohibidos*, distinguiendo dos tipos de aprovechamiento que podríamos denominar rural y otro urbanístico.⁵ En el primero incluiríamos el propio derecho a explotar la tierra y al que podríamos añadir un «ius aedificandi» vinculado a esa funcionalidad agraria que en cierto modo vendría a ratificar su esencia, puesto que de no permitirse la facultad de edificar construcciones agrícolas,

³GUTIÉRREZ COLOMINA, VENANCIO y GUTIÉRREZ JULIÁN, FRANCISCO JAVIER. «Comentario sobre el Reglamento de Disciplina Urbanística (D. 60/2010 de 16 de marzo)». Fundación Asesores Locales. 2011. Pág. 20.

⁴ GUTIÉRREZ COLOMINA, VENANCIO. «Régimen del suelo no urbanizable. Las actuaciones de interés público», en Derecho urbanístico de Andalucía, nº2, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid 2006, pág. 226.

⁵ GUTIERREZ COLOMINA, VENANCIO. «Manuel práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía», Capítulo III. Apartado 2. El régimen del Suelo No Urbanizable en la nueva LOUA. CEMCI Publicaciones. 2009. Págs. 165 a 189.

se imposibilitaría el derecho de explotación de la tierra, que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad. La LOUA no enumera a diferencia de otras legislaciones autonómicas estos usos agrarios distinguiendo entre constructivos y no constructivos. Y he aquí el quid de la cuestión. En el segundo, podríamos encuadrar el «ius aedificandi» referido a la implantación de un uso residencial extraordinario mediante la construcción de viviendas unifamiliares aisladas y las denominadas construcciones o instalaciones de utilidad pública o interés social, para lo que se exigirá el correspondiente Proyecto de Actuación o, en su caso, Plan Especial por el procedimiento señalado en los artículos 42 y 43 [artículo 52.1 apartado B) letra b) y apartado C) de la LOUA].

Pues bien, el artículo 52 LOUA es el que regula, como sabemos, el régimen del suelo no urbanizable en nuestra Comunidad estableciendo para el mismo un contenido genérico a diferencia de otros modelos autonómicos que establecen de forma más minuciosa los requisitos documentales que deben aportarse para acreditar la vinculación de construcciones o viviendas a una finca agraria⁶.

RUIZ ARNÁIZ afirma que en la definición del concreto contenido urbanístico del suelo no urbanizable en la LOUA podríamos aventurar la existencia de dos grados o estadios, siendo el primero, el que estaría conformado por el artículo **50 apartado A) y apartado B) letra a)** así como el propio **artículo 57.1 LOUA** dedicados a establecer una suerte de determinaciones sobre uso, disfrute y aprovechamiento de los terrenos sin distinción entre las categorías en que puede quedar dividido este suelo. Generalmente, se permiten todos los actos que sean necesarios para la adecuada **utilización y explotación** de la naturaleza rústica del terreno, lo que incluye poder emplear los medios, recursos, instalaciones y obras precisas con tal de no transformar el destino natural del suelo. Esta suerte de distinciones que hace la LOUA parece encajar con la propia interpretación gradualista y progresiva de la que hacía referencia GUTIÉRREZ COLOMINA⁷ y que de algún modo es coherente con el derecho de los propietarios del suelo rural a servirse de aquellas instalaciones que sean oportunas para garantizar el aprovechamiento primario del predio rústico. Eso sí, con independencia de que exista o no Plan General de Ordenación Urbanística, habrá que tener en cuenta unas reglas directas no exentas de disparidad en que se alternan conceptos indeterminados con parámetros muy precisos (art. 57.1 LOUA)⁸.

⁶Especialmente interesantes, por ejemplo, la regulación exhaustiva que realiza la Ley 9/2002, de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia respecto de los usos y actividades de posible implantación diferenciando actividades y usos no constructivos de los que sí lo son (artículo 33). En el mismo sentido, la normativa cántabra, además del Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, que aprueba las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria, cuenta con un elenco de criterios para la regulación de construcciones y viviendas vinculadas a explotaciones agrarias en suelo rústico aprobadas en el año 2002 (BOC n.º 106 de 4 de junio).

⁷ GUTIÉRREZ COLOMINA, VENANCIO. *Op cit.*

⁸ Artículo 57.1 de la LOUA: «1. Los actos de construcción o edificación e instalación que se realicen en terrenos que tengan el régimen propio del suelo no urbanizable deberán observar cuantas condiciones se establecen en el artículo 52 de esta Ley, aun cuando no exista Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial y, además, las siguientes reglas: 1. Que las construcciones, instalaciones u obras en el suelo no urbanizable, deben ser adecuados y proporcionados al uso a que se vinculen; 2.

Este primer grado se materializaría con la posibilidad de realizar en el Suelo No Urbanizable no adscrito a régimen alguno de especial protección, todas aquellas obras o instalaciones precisas para el desarrollo de las actividades enumeradas en el artículo 50 B) a), esto es, utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga, que no estén expresamente prohibidos por la legislación aplicable por razón de la materia -por ejemplo, la agraria-, los Planes de Ordenación del Territorio, el Plan General o el Plan Especial. Habrá que estar a lo que la doctrina judicial entienda por obra o instalación, lo que en principio deberá ser distinto a la edificación o construcción⁹.

tener el carácter de aislados; 3. no tener más de dos plantas, salvo prescripción imperativa del Plan; 4. presentar características tipológicas y estéticas adecuadas a su ubicación y a su integración con el contorno; 5. evitar la limitación del campo visual y la ruptura o desfiguración del paisaje en los lugares abiertos o en perspectiva de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y caminos con valores paisajísticos.»

⁹ DÍAZ MANZANERA, José Luis en su artículo «*El delito urbanístico en la Jurisprudencia*» La Ley Penal, N° 31, Sección Informe de Jurisprudencia, Octubre 2006, Editorial LA LEY. Entiende que «A diferencia del concepto «edificación», que sí está definido legalmente, el concepto «construcción» no lo está, por lo que tenemos que ir primero al diccionario donde de una forma poco esclarecedora nos dice que consiste en la acción de construir, y por tanto fabricar o edificar. La jurisprudencia se ha manifestado: así nos encontramos con la SAP Palencia de 17 de marzo de 1998 (LA LEY 133/1999) que dice que construir es fabricar, erigir, edificar y hacer de nuevo una cosa. Todas las sentencias analizadas coinciden en algo que parece obvio, y es que el término «construcción» es más amplio que el de «edificación», siendo aquél el género y éste la especie. La SAP de Valencia de 24 de octubre de 2002 lo describe como cualquier construcción, sea o no edificio. Las SSAP de Palencia de 10 de marzo de 1999 y de Jaén de 4 de septiembre de 2000 lo definen como todo acto que signifique una transformación material de los terrenos o del espacio.

Así mismo, señala que la jurisprudencia no ha considerado que sea «construcción»

- La reposición o adcentamiento de una construcción existente en la antigüedad (AP Valencia de 8 de septiembre de 2004).
- La reconstrucción de un antiguo almacén de aperos de labranza de 60 m², por lo que sí estaría en el tipo penal si se tratase de directamente de una construcción del mismo almacén (AP Jaén de 25 de marzo de 02).
- Una obra realizada en suelo no urbanizable de especial protección natural ambiental que está dentro de las destinadas a actividades agrarias, granja-escuela e incluso vivienda unifamiliar agraria (AP Palencia de 14 de marzo de 2000).
- Todo aquello que suponga adcentar lo ya edificado sin alterar significativamente el terreno o el espacio, como el caso de colocar un marco, puerta o chimenea (AP Palencia de 10 de marzo de 1999).
- Casetón prefabricado de madera de 21 m² carente de cimentación, solo apoyado en unas zapatas de hormigón y trasladable con transporte especial (AP Asturias de 14 de septiembre de 2005).
- Un muro que no tiene vocación de permanencia y ha sido derribado sustituyéndolo por una valla, no teniendo el cometido de segregar, ni parcelar, ni independizar la finca (AP Gerona de 28 de julio de 2005).
- Una obra menor consistente en una excavación de 18 m² destinada a aljibe enterrado para abastecer de agua al restaurante del acusado, al que está adosado dentro de un espacio natural protegido. Es realmente una obra de acondicionamiento del propio restaurante para la mejora del servicio del mismo y no una obra de nueva planta y de grandes dimensiones, que fueron los supuestos para los que se decidió la tipificación penal de las infracciones urbanísticas (AP Las Palmas de 12 de mayo de 2005).
- El asfaltado del camino, ampliación y asfaltado del aparcamiento y construcción de un murete de bloques de hormigón de 1 metro de altura (AP Alicante de 9 de febrero de 2005).
- Caseta de obra y torre para antenas de telefonía de escasa entidad y desmontables sin daño alguno (AP Burgos de 29 de diciembre de 2004).

El segundo estadio, un escalón más en el grado de protección, sería el que ya de forma particular distingue los derechos que corresponden a las categorías de suelo no urbanizable no protegido y especialmente protegido, esto es, según lo previsto en el artículo 50 apartado B), letras b) y c). En la letra b) se señala que en la categoría de suelo no urbanizable de carácter natural o rural y del Hábitat Rural Diseminado, le corresponde, además de los generales señalados anteriormente, la realización de las obras, construcciones, edificaciones o instalaciones y el desarrollo de usos y actividades que -no contemplados en la letra anterior- se legitimen expresamente por los Planes de Ordenación del Territorio, por el propio Plan General de Ordenación Urbanística o por Planes Especiales, así como, en su caso, por los instrumentos previstos en la legislación ambiental. Por su parte, la letra c) precisa que en los terrenos adscritos a la categoría de suelo no urbanizable de especial protección tendrán los mismos derechos que los establecidos para el suelo no urbanizable sólo si así lo atribuye el régimen de especial protección a que queden sujetos los terrenos, ya sea por la propia legislación sectorial o por el propio Plan General.

Digamos que este segundo estadio de concreción del contenido urbanístico del derecho de este tipo de suelo, ya se puede incardinar con lo señalado en el propio artículo 52.1 y 2 de la LOUA, exceptuando el apartado A) del punto 1º -en relación con el artículo 50.B) a)- que hemos vinculado al primer grado de protección, dado que en principio sólo habla de «*obras e instalaciones*» precisas para el aprovechamiento primario del suelo rústico. Por lo tanto, ya el apartado B del punto 1º del artículo 52 habla de la posibilidad de realizar en el suelo no urbanizable que no sea de especial protección «*segregaciones, edificaciones, construcciones, obras e instalaciones expresamente permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial de desarrollo*». Pero la Ley es sumamente restrictiva en este aspecto porque si no están expresamente previstos por estos instrumentos no serán en ningún caso viables. Según el precepto que analizamos, los actos deben ser consecuencia de alguna de las circunstancias indicadas en el apartado de referencia¹⁰ y en la que destacamos la exigencia de la vinculación al normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas y se relacione con fines *ad hoc*.

Estos actos están sujetos a licencia municipal y, cuando se trate de actos que tengan por objeto **viviendas** unifamiliares aisladas, es preceptiva además la aprobación del correspondiente Proyecto de Actuación para las actuaciones de interés público en

¹⁰Artículo 51.1 B)

- a) El normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas.
- b) La necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos.
- c) La conservación, rehabilitación o reforma de edificaciones, construcciones o instalaciones existentes.
- d) Las características propias de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.
- e) La ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos.

terrenos no urbanizables regulado en los arts. 42 y 43 LOUA. Debe tenerse en cuenta que si la «segregación» propuesta lo es de naturaleza rústica y no tiene por finalidad la implantación de usos urbanísticos, procederá la declaración de innecesariedad de la licencia. Por último, en este tipo de suelos sin especial grado de protección, caben las actuaciones de interés público previa aprobación del correspondiente Plan Especial o Proyecto de Actuación.

Por su parte, en los terrenos del suelo no urbanizable adscritos a algún grado especial de protección, sólo *«podrán llevarse a cabo segregaciones, obras y construcciones o edificaciones e instalaciones previstas y permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial, que sean compatibles con el régimen de protección a que esté sometido, estando sujetas a su aprobación y en su caso licencia»*

Pues bien, la excesiva inconcreción de la LOUA en el régimen que se ha expuesto nos plantea algunos interrogantes no resueltos. En primer lugar, centrándonos en los usos susceptibles de implantación en el Suelo No urbanizable que no se adscribe a ningún régimen de especial protección, nos preguntamos si es así que, como hemos analizado, podemos entender que el **artículo 52** distingue, efectivamente, dos niveles de protección: **1)** obras e instalaciones necesarias para la *utilización* y explotación agrícola, forestal, cinegética o análoga mientras que no estén prohibidos y **2)** segregaciones, edificaciones, construcciones, obras e instalaciones que expresamente permita el PGOU o PE de desarrollo y sean consecuencia, generalmente, del normal funcionamiento y desarrollo de explotaciones agrícolas.

¿Qué debe entenderse por «explotación agrícola», por mera «utilización» o destino a «fines agrícolas»? ¿Habilitaría la letra a) del artículo 52.1 para realizar obras e instalaciones que fueran precisas para el aprovechamiento primario del suelo rústico, esto es, garantizando que el mismo se destina al uso previsto por la norma, sin necesidad de que por ello exista una explotación rigurosa en términos de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias? ¿Cómo pueden definirse obras e instalaciones? ¿Y la letra b) del 52.1? ¿Cuál es el alcance del término «explotación»?

No parecería lógico que la LOUA hubiera distinguido en sendos apartados dos grados de usos diferentes sino hubiese querido distinguir puesto que de lo contrario hubiese incluido todas las posibilidades de aprovechamiento en un único punto en el artículo 52.1.

Es decir, de acuerdo con el artículo 52.1, *¿qué parámetros deben concretar las normas de planeamiento general para legitimar construcciones, obras, instalaciones y edificaciones -siempre que no sean viviendas unifamiliares aisladas para las cuales se exigirá Proyecto de Actuación, y por tanto, la observancia de una serie de parámetros preestablecidos según el artículo 42 y 43 LOUA-?*

¿Puede el Plan General, por ejemplo, establecer parámetros de superficies inferiores a la unidad mínima de cultivo según la Ley 19/1995, a efectos de legitimar dichas construcciones vinculadas, aunque en términos de la legislación sectorial, la «explotación» no fuese viable en términos empresariales, ya que de acuerdo con las peculiaridades territoriales de un municipio, se antoje preciso para evitar el abandono definitivo de las tierras?

En definitiva, *¿son siempre y plenamente equiparables e identificables en la LOUA los conceptos urbanísticos «explotación», «utilización», «fines», agrícolas, ganaderos o forestales, con la definición del artículo 2.2 de la citada Ley 19/1995, de 4 de julio?*

¿Queda por tanto vedada la posibilidad de que el planificador pueda legitimar usos constructivos en predios rústicos sin la previa existencia de una explotación entendida como esa unidad organizada de bienes y derechos por un empresario para el ejercicio de la actividad agraria, con fines de mercado?

Como decimos el margen de incertidumbre es y ha sido amplio todo este tiempo. Las respuestas a estas preguntas no han sido claras y los criterios municipales y autonómicos adoptados han sido muy dispares.

Una visión que sondee la garantía última de la preservación del suelo rural y la vocación agrícola, ganadera, cinegética o forestal, desde luego debe permitir aquellos usos constructivos que sean inherentes *per se* a dicha vocación, puesto que formaría parte del contenido urbanístico inicial del derecho de propiedad rústica, coadyuvando así al cumplimiento de la función social que la misma está llamada a cumplir. Entre ellas desde luego se encontrarían los almacenes de productos agrícolas de la propia finca, casetas de aperos, naves de estabulación de ganado, invernaderos, balsas de riego, etc. A ellas por tanto no suele exigirse una atribución previa de aprovechamiento excepcional. No son usos compatibles ni prohibidos, sino directamente autorizados. El Plan, que en la LOUA tiene un carácter «*todopoderoso*» según BAENA GONZÁLEZ¹¹, será el que de forma deseable deba determinar los «*contornos*» urbanísticos de la posible implantación de dichos elementos constructivos de forma que pueda interpretarse correctamente la «*vinculación*» de los mismos al uso primario del suelo.

En defecto de norma superior, es el planificador, el que puede soslayar estas cuestiones en función de las características propias de cada zona del territorio y, a nuestro juicio, de acuerdo con tres notas dibujadas por la jurisprudencia y la doctrina

¹¹ BAENA GONZÁLEZ, Antonio. «Introducción a la reciente Ley del Suelo Andaluza», Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, año XXXVII, núm. 199, enero-febrero 2003, editorial Montecorvo, Madrid, pág. 27.

que se antojan esenciales¹²: **1) funcionalidad** y carácter **instrumental** de la construcción al servicio de la tierra; **2) necesidad**; y **3) proporcionalidad**. Por razones de seguridad jurídica, debe ser inexcusable que los parámetros que deslinden la observancia de estas notas, estén normativamente sacralizados.

Pero claro puede ocurrir que el planificador en atención a ese régimen gradualista y al tratarse de construcciones cuya implantación no exija atribuir un aprovechamiento excepcional, aplique su factor de ponderación y se limite a verificar únicamente una serie de condiciones tipológicas de la construcción y la parcela, a priori, esto es, *dimensiones, separación a linderos públicos y privados, altura máxima y condiciones estéticas*, y sean esas en función de las características territoriales del término municipal, las notas justas de «*proporcionalidad*», pues no en vano, serían sus elementos de referencia para valorar la relación funcional entre finca y construcción. La pregunta vuelve a ser ¿Hay que ir más allá?

Si el Plan no dice nada más *¿es posible verificar la necesidad de la construcción con carácter previo al despliegue de la explotación agrícola? ¿es imprescindible la preexistencia de la explotación en términos empresariales hasta para construir una balsa de riego? ¿no sería como exigirle a un empresario la viabilidad de su negocio antes de construir su nave en suelo industrial, o al comerciante la viabilidad de un supermercado antes de ponerlo?*

¿No es posible interpretar la necesidad de las construcciones conectando con la conservación de un *modus vivendi* propio y específico de determinadas zonas representando por pequeñas explotaciones familiares que constituyen una «segunda actividad» de sus titulares *«arraigada culturalmente en la zona y que es fuente de ingresos complementarios que debe ser tomada en cuenta»* descartando de esta forma que el titular de la explotación haya de dedicarse de manera exclusiva o principal a la misma, tal y como indica el Auto nº51/2011 de la Sección 1ª de la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Andalucía e 18 de mayo de 2011 y STS de 27 de julio de 2011?

Así las cosas, una visión inflexible de la norma nos llevaría a dibujar un escenario más profundo de análisis de cada supuesto de hecho, especialmente en aquellos municipios donde no exista Plan General, cuenten con normas subsidiarias sin adaptar a la LOUA o no albergue parámetros concisos. La Dirección General de Urbanismo andaluza actualmente extrema con rigor el tenor de la norma y ha manifestado que para poder autorizar cualquier construcción o edificación en el suelo no urbanizable que no sean viviendas aisladas (ex artículo 52.1 B) punto 1), además de que lo permita el Plan correspondiente, debería verificarse la existencia previa de una explotación agraria en los términos en que se pronuncia la **Ley 19/1995 de 4 de julio**,

¹² MACHACÓN DÍAZ, Francisco Javier. «*Construcciones y viviendas agrarias en suelo rural: la vinculación al uso natural del suelo como elemento determinante para su autorización*» Revista Práctica Urbanística, Nº123, Sección Estudios, Julio-Agosto 2013, Editorial La Ley.

de Modernización de las Explotaciones Agrarias y, por ende, la extensión mínima que permita el desarrollo de una explotación viable, esto es, indefectiblemente las unidades mínimas de cultivo establecidas en la **Resolución de 4 de noviembre de 1996, de la Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales**, por la que se determinan provisionalmente las unidades mínimas de cultivo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza.¹³

El asunto no deja de crear problemas prácticos, particularmente, cuando hay un instrumento de planeamiento que permite a priori autorizar usos constructivos en el suelo no urbanizable por debajo de estos umbrales o directamente no identifica los parámetros urbanísticos de estas parcelas y construcciones con los agrarios. No es infrecuente encontrarnos casos, incluso actuales, como el de Arenas, ejemplo de municipio de segunda línea litoral en la Axarquía, que ha visto aprobado recientemente su Plan General de Ordenación Urbanística por la Junta de Andalucía en el que se excepciona expresamente el parámetro agrario de la unidad mínima de cultivo a efectos urbanísticos, entendiéndose que *«no son equiparables a la parcela mínima susceptible o no de ser edificada»* y aplicable sólo a las *«parcelaciones rústicas, fraccionamientos, segregaciones o divisiones que a su amparo pudiesen hacerse»*¹⁴.

Además de esa relación funcional, habrá que acreditar que la construcción es necesaria, no bastando lo que se entienda como meramente útil o conveniente sino que se deberá demostrar que la viabilidad de la explotación requiera de esa construcción accesoria con el fin de no subvertir el orden principal-accesorio de la finca-construcción. Igualmente, para cualquier construcción o instalación en el suelo no urbanizable andaluz debe atenderse a criterios de proporcionalidad, particularmente, en lo que ha de darse entre las dimensiones y magnitud de las construcciones y la superficie y entidad de las explotaciones y cabida de la finca rústica. Pero claro, insistimos, que en un Plan donde no haya parámetros concisos, se antoja un embrollo difícil de resolver para los técnicos municipales so pena de causar supuestos palpables de indefensión, a la hora de aplicar criterios discrecionales, en contra de lo que debe primar en la tramitación de una licencia urbanística como acto debido y reglado.

Es indudable que para la implantación de la vivienda unifamiliar aislada tiene pleno sentido la observancia de la *«unidad mínima de cultivo»* y de otros parámetros tales como la condición de profesional de la agricultura del promotor, intensidad o volumen de los rendimientos generados por la explotación pues no admite dudas el hecho de que para implantar un uso excepcional habrá de justificarse que la actividad

¹³Solicitud de revisión de oficio y declaración de nulidad (19 de febrero de 2013) del acuerdo de licencia de obras concedida para caseta de aperos en un municipio de la Axarquía malagueña por verificar únicamente los parámetros de superficie de sus NNSS y no tener en cuenta las unidades mínimas de cultivo establecidas en la Resolución de 4 de noviembre de 1996, de la Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales.

¹⁴ Artículo 266 PGOU aprobado definitivamente en Arenas (Málaga) previo acuerdo favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Málaga, Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda y publicado en BOJA, número 66, de 4 de abril de 2012.

agraria a la cual deba vincularse debe ser *viable económicamente* [artículo 42.5. apartado C) letra b)], puesto que este sí es un aspecto que exige expresamente la LOUA y para el que no cabe otra opción que acudir a la legislación sectorial agraria. El TSJ Andalucía trae a colación este parámetro agrario a los efectos urbanísticos con la intención de verificar la viabilidad económica de un proyecto de actuación a la luz de lo dispuesto en el apartado 5º del artículo 42 LOUA señalando que aunque la sentencia apelada *«no afirma que serán requisitos legales impuestos por la LOUA, lo que hace es deducir la falta de viabilidad económica del proyecto de actuación, algo que si exige la LOUA, de datos existentes en el proyecto de actuación solicitado»*.¹⁵

EL PGOU vuelve a ser clave pero, claro, bajo el auspicio y el criterio que en cada momento tenga la Administración Autónoma, puesto que en aquellos municipios, especialmente los pequeños que aún están en fase de elaboración o aprobación inicial o provisional, tendrán que andar vigilantes con el equipo redactor a efectos de que se sea riguroso en la observancia de los parámetros oportunos. Ahora mismo, sería muy prudente, para evitar futuros problemas o atajar los que ya sean una realidad, que los instrumentos de planeamiento en desarrollo del artículo 52 LOUA exijan para todo uso constructivo una vinculación material a una explotación viable en términos empresariales, de acuerdo con la legislación agraria, y si es preciso incorporando toda la batería de exigencias sectoriales posibles de suerte que se conviertan en parámetros urbanísticos armonizados con aquélla.

Como señala VENANCIO GUTIÉRREZ hay un sinfín de cuestiones que deberían aclararse puesto que el alcance de la vinculación no está clara y que siguiendo esta tesis no sólo hay que plantearse en la tramitación de los Proyectos de Actuación sino en las simples Licencias: *¿Qué volumen, en términos de rendimiento, debe tener la explotación? ¿El promotor de la edificación debe estar dedicado de forma exclusiva? ¿Y los sucesivos adquirentes de las fincas? ¿Cómo se controla la permanencia de la explotación? ¿Cómo responde un municipio pequeño a los cambios de usos o abandonos de las explotaciones? ¿Cómo actúa un técnico Municipal sin una norma que le disponga estos parámetros cuando además la ley andaluza no exige informe sectorial de la administración competente en materia de agricultura? ¿Le bastaría solicitar el informe de parte a un ingeniero agrícola?*

Estas delicadas cuestiones y algunas otras más son las que siguen palpitando en las oficinas urbanísticas de cientos de ayuntamientos andaluces especialmente en aquellos donde la precariedad de medios es la tónica dominante sin que por otra parte se haya colegido un avance definitivo en el marco de protección del suelo no urbanizable, a la espera como estamos de poder comenzar a incorporar la actividad administrativa urbanística y territorial en esa deseada senda de la *«regeneración»* que están marcando

¹⁵ Sentencia de 17 Noviembre de 2010 del TSJ Andalucía, Sala de lo Contencioso-administrativo de Málaga, en su cuando conoce de la apelación contra la sentencia dictada en el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo número dos de Málaga.

los nuevos tiempos. Sin duda, puede ser una nueva ocasión de volver a abordar el hecho territorial y el aprovechamiento del suelo rural hacia el icónico signo del «*desarrollo sostenible*», principio que necesariamente habrá de orquestar el Urbanismo del Siglo XXI en la medida en que las normas comiencen a hacer uso de la pedagogía para cohonestar la protección del medio ambiente con la sostenibilidad social y económica, elementos que deberán conciliarse de forma transversal.

II. EL RESULTADO DE LA «INDISCIPLINA» URBANÍSTICA: EL DECRETO 2/2012, DE 10 DE ENERO. REGULARIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS FRUTO DE PARCELACIONES ILEGALES, EL FLECO SUELTO DEL DECRETO 2/2012.

III.1. ¿Una «amnistía» o un simple «remedo»?

El primer intento de la Junta de Andalucía por tratar de aclarar el asunto de la regularización de las edificaciones ilegales vino de la mano del artículo 53 del RDU dado el confuso régimen instaurado por la LOUA y que según GUTIÉRREZ COLOMINA¹⁶ había generado una situación de «*limbo jurídico*» para cientos de edificaciones dispersas por todo el territorio regional.

Dicho esto, el artículo 53 introdujo como novedad la declaración en asimilación a la fuera de ordenación a la que enseguida nos referiremos, pero incluía en su apartado 5º el que la concesión de la licencia tuviera como requisito «*que el uso pretendido para la edificación o construcción sea conforme con el ordenamiento jurídico vigente en el momento de su solicitud*», lo que privó de utilidad a dicha declaración.

Como punto de partida legal y práctico a los efectos de analizar ahora la óptica «*ex post*» o de respuesta a lo que en Andalucía se ha construido indebidamente y contra lo que ya no podemos actuar, debemos señalar que la conculcación del artículo 52.1 de la LOUA -cuyas posibilidades edificatorias como hemos visto se antojan muy limitadas- se va a engarzar, a su vez, con las facultades de reacción disciplinaria puesto que como indica el artículo 2 de la LOUA el desarrollo de la propia actividad urbanística comprende, entre otras, el ejercicio de la actividad de «*policía del uso del suelo y de la edificación y protección de la legalidad urbanística*» y de la «*sanción de las infracciones urbanísticas*» (y desarrollado en el Capítulo V del Título VI y Título VII de la LOUA). Teóricamente, este aspecto –la reacción frente a las actividades ilícitas- debiera ser el cierre al ciclo de la actividad urbanística. Teóricamente, el control y reacción ante actuaciones contrarias a la legalidad y el planeamiento debiera ser algo, no ya anecdótico, pero si meramente residual y, en cualquier caso, una maquinaria suficientemente engrasada y capaz por sí sola de corregir y solventar los ataques a la legalidad urbanística, normalmente manifestados en obras de edificación y actividad de

¹⁶ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio. «*El Régimen de Asimilación a fuera de Ordenación en el suelo No Urbanizable en Andalucía: los núcleos y el Hábitat Rural Diseminado*». Del Libro «*El Urbanismo de la Crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*». Capítulo V. Págs. 146 y 147. Coord, Jesús Jordano Fraga. 2015. Editorial Tecnos.

parcelación contrarias a la legislación y el planeamiento urbanístico. Pero como ya hemos visto desde varios prismas: sociológica, política y económicamente, las cosas no han sido como debieran. El objetivo es claro: reconocer jurídicamente una realidad lastimosa, frente a la que los instrumentos de restablecimiento y control de la legalidad urbanística ya no pueden operar por el transcurso de los plazos de prescripción. En definitiva, dar una respuesta jurídica a un fracaso general en muchos frentes.

Pero no hay que olvidar lo que escribió PAREJO ALFONSO¹⁷ dado que la realidad y situaciones jurídico-civiles que penden de unas obras consumadas no pueden obviarse ni pueden dejarse en situación de permanente pendencia. Es por ello por lo que una vez que transcurren los plazos de prescripción, hay que entender que por razones ineludibles de seguridad jurídica, ya no sólo prevalece el interés público urbanístico sino el interés, también público, de la protección de las relaciones, derechos e intereses constituidos.

A la vista de los antecedentes descritos, el Decreto 2/2012 de 10 de enero nace entre dos aguas, por un lado, orillado por un derecho urbanístico sancionador centrado en la represión frente a lo indebidamente construido que se ha visto «insuficiente» y, por otro, obligado a buscar una salida airosa a un buen número de edificaciones a través de un derecho «*de excepción*» con un anclaje legal difuso y contradictorio. Por lo tanto, esta norma reglamentaria emerge tratando de ofrecer una respuesta a una situación fáctica y legal anómala por lo que se hace muy complejo encajar una norma que en esencia lo que pretende es acoger en un seno jurídico lo que se concibe conculcando otras normas que además son de mayor rango jerárquico. Pero el Decreto no es, ni puede ser, una suerte de amnistía ni de «*punto final*» con la legalización de todo lo indebidamente construido, en esencia, por la concurrencia de intereses generales superiores.¹⁸

III.2. La «fricción» legal del concepto de «asimilación» al régimen de fuera de ordenación como punto más conflictivo del Decreto 2/2012.

Según MELLADO RUIZ¹⁹ las primeras dudas que plantea el Decreto son de puro sustento legal en el ordenamiento en la medida en que no está claro si este se limita a ejercer como «*complemento ejecutivo*» de la Ley dentro de lo que estaría en los márgenes de la potestad reglamentaria y que, sin duda, podría llevar a cabo mediante una operación de mero reconocimiento de una situación jurídica ya creada, en aplicación de una Ley previa que le dé cobertura; o si, por el contrario, también está

¹⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano. «*La disciplina urbanística*» 2ª edición. Iustel. Madrid. 2012.

¹⁸ GARCÍA ARENAS, Nicanor. «*Aspectos teóricos y prácticos del Decreto 2/2012. La situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación*». Revista Andaluza de Administración Pública. ISSN: 0034-7639, núm.88, enero-abril (2014). Págs. 133 y 134.

¹⁹ MELLADO RUÍZ, Lorenzo. «*Reflexiones críticas sobre el nuevo régimen andaluz de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable: el problema de las viviendas “alegales”*». Revista de Práctica Urbanística. Editorial LA Ley. Número 117. Pág. 32.

introduciendo un verdadero régimen urbanístico *ex novo* de estas edificaciones. No hay sin embargo una respuesta unívoca a todo el texto.

Concretamente el punto más conflictivo del Decreto radica en la categorización de las edificaciones en situación de «*asimilado*» al régimen de fuera de ordenación, construidas sin licencia o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales se hubiere agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística cuyos precedentes normativos se pueden hallar en la Disposición Adicional 1ª de la LOUA y el artículo 53 del RDUU. En primer lugar, porque es la que atiende al mayor número de supuestos reales en cualquier Municipio de mediano o pequeño tamaño dado que en esencia es la consecuencia inmediata a la dejadez y la deficiente aplicación de los mecanismos correctores y, en segundo lugar, porque no existe unanimidad en la doctrina acerca de su adecuado engaste en el ordenamiento, en tanto en cuanto, no resulta realmente un supuesto análogo al de la situación legal de fuera de ordenación sobrevinida por un nuevo planeamiento, es decir que no sería razonable aplicar una solución de equilibrio entre intereses públicos y privados, como explica el propio MELLADO RUIZ²⁰, dentro de un marco lógico de sucesión internormativas y adaptabilidad del planeamiento respecto de las situaciones y derechos adquiridos, y asimilar a lo anterior una realidad que proviene de una ilegalidad manifiesta en la que no se han adquirido derechos y que deviene únicamente de una coyuntura de «*desapoderamiento*» o pérdida de una potestad administrativa de repulsión.

III.3. Despliegue práctico del sistema abordado por el Decreto 2/2012 en los pequeños municipios andaluces. Problemas.

El «*pistoletazo*» de salida al despliegue de todo el sistema bosquejado en el Decreto 2/2012 indudablemente debe ser la identificación previa de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable, puesto que ello supone el presupuesto inexcusable e imprescindible para que los Municipios puedan efectuar reconocimientos de la situación de «*asimilación*» a fuera de ordenación en esta clase de suelo. Por lo tanto, y siempre teniendo presente la realidad en que nos desenvolvemos los municipios muy pequeños, la primera dificultad estriba en hacerse de los medios técnicos, humanos y la asistencia precisa para diagnosticar la situación del suelo no urbanizable lo que podrá significar en muchos casos la elaboración de un instrumento que puede ser el propio PGOU o, en su defecto, el Avance a que se refiere el artículo 4. 2 del Decreto 2/2012, asunto que no favorece la pronta eficacia de la aplicación de esta norma e impide incluso maniobrar respecto de aquellos propietarios de edificaciones aisladas que pretenden realizar actuaciones aunque sean de estricta conservación.

Así mismo, conforme al artículo 5 del Decreto, y siempre que no se definan en el PGOU, los Ayuntamientos debemos regular mediante Ordenanza Municipal las condiciones mínimas de habitabilidad y salubridad de las edificaciones del suelo no urbanizable lo que se hará bajo el amparo de las Normativas Directoras aprobadas por la

²⁰ *Ibidem*. Pág. 35.

Orden autonómica de 1 de marzo de 2013. Estas condiciones serán capitales para verificar la aptitud de uso previsto para las edificaciones que se asimilen al régimen de fuera de ordenación así como para la regulación de aquellas que se terminaron sin licencia con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1975, norma que sirve de horizonte temporal pues es la que introduce el régimen de licencias en Andalucía para el suelo no urbanizable.

El siguiente paso en la puesta en marcha de toda esta batería normativa, lo supondrá el asunto de la clasificación de los distintos tipos de edificaciones identificadas en el término municipal en función de «dónde» y «cómo» se encuentran implantadas -*aisladas, asentamientos urbanísticos y asentamientos de hábitat rural diseminado*- y su grado de adecuación al ordenamiento jurídico (ex artículos 2 y 3).

La clasificación sería la siguiente:

1. TIPOS DE EDIFICACIONES
<u>1.1 Aisladas</u>
Son las que no constituyen un asentamiento según lo dispuesto en el Decreto y PGOU
<u>1.2. Asentamientos Urbanísticos</u>
Ámbitos territoriales definidos y consolidados por edificaciones próximas entre sí, generadoras de actividades urbanas, con necesidad de infraestructuras, dotaciones y servicios urbanísticos básicos.
<u>1.3 Hábitat Rural Diseminado</u>
Ámbitos territoriales en los que se ubican un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligada en su origen a la actividad rural y que pueden requerir algunas infraestructuras que no precisan actuación urbanizadora.
2. (DIS) CONFORMIDAD CON LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA
<u>2.1. Edificaciones que se ajustan a la ordenación territorial y urbanística en el municipio.</u>
2.1. a) Edificaciones construidas con licencia urbanística
2.1. b) Edificaciones construidas sin licencia urbanística, o contraviniendo sus condiciones que cumplen con el ordenamiento vigente.
2.1.c) Construidas anteriormente a la vigencia de la Ley 19/1975 con los requisitos establecidos en el Decreto (con la D.A. 12 LOUA añadida por la Ley 2/2012 se consideran autorizadas y no fuera de ordenación)
<u>2.2. Edificaciones que no se ajustan a la ordenación territorial y urbanística en el</u>

<u>municipio.</u>
2.2.a) Edificaciones en situación legal de fuera de ordenación
Fueron construidas con licencia urbanística conforme a la ordenación territorial y urbanística vigente en el momento de la licencia pero cambia el Planeamiento.
2.2.b) Edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación
Construidas sin licencia o contraviniendo sus condiciones, caducado el plazo para adoptar medidas de protección.
2.2.c) Imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada.
<u>2.3. Edificaciones construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones que no haya caducado la acción para restaurar el orden urbanístico.</u>
La Administración debe adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística (aquí el Decreto 2/2012 hace un mero «recordatorio»).

Por lo tanto, una vez delimitados, en su caso, los asentamientos y ámbitos de Hábitat Rural, por *eliminación* obtendríamos el conjunto de edificaciones que se podrían considerar como «aisladas» y que igualmente podrán encontrarse dentro de alguno de los dos presupuestos de hecho que son tangencialmente diferentes: **1)** Que devengan de actuaciones conformes a la ordenación urbanístico-territorial vigente en el municipio y que por tanto, sean «legales» (cuadro 2.1) y **2)** Que no se ajusten a la ordenación territorial y urbanística vigente (cuadro 2.2).

Pues bien dentro del apartado 1), y siguiendo ahora la sistematización del compañero GARCÍA ARENAS²¹, hemos de incluir también un primer conjunto que comprendería a aquellas *edificaciones que son conformes con el ordenamiento territorial y urbanístico* pero que por las circunstancias que sean, fueron construidas sin licencia o contraviniendo sus condiciones, es decir que son irregulares «formalmente» (cuadro 2.1.b). El artículo 6.4 del Decreto exige expresamente el deber de los titulares de las edificaciones a solicitar licencia urbanística de obras, y debemos añadir, que será previa y necesaria a la licencia de ocupación o utilización. En cuanto a los efectos de la inactividad del particular, posibilidad nada desdeñable en muchos núcleos rurales, GUTIÉRREZ COLOMINA indica que la posible reacción municipal dependerá de si han transcurrido los plazos para que se puedan adoptar o no medidas de protección. Si hubieren transcurrido los plazos y no se hubiese solicitado licencia para su regularización, estima que cabrá aplicar el régimen de asimilación al de fuera de ordenación. MELLADO RUIZ sin embargo entiende que ese deber legal de los titulares a solicitar la licencia no está vinculado por el plazo de actuación disciplinaria de la Administración por lo que siempre podría acudir a los mecanismos de legalización a

²¹ GARCÍA ARENAS, Nicanor. «Aspectos teóricos y prácticos del Decreto 2/2012. La situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación». Revista Andaluza de Administración Pública. ISSN: 0034-7639, núm.88, enero-abril (2014). Págs. 141 y ss.

posteriori que arbitra el artículo 182 LOUA concediendo la licencia toda vez que se trata de supuestos de «*adecuación material*» al planeamiento resueltos por la propia LOUA.

Por su parte, mayores dificultades encierra el enfoque normativo de aquellas edificaciones disconformes con el ordenamiento territorial y urbanístico vigente dado que en estos casos hay una verdadera transgresión sustantiva no meramente formal de la ordenación territorial-urbanística vigente pero respecto de las cuales la Administración ya no puede adoptar las medidas concretas de reposición de la legalidad vulnerada. Así mismo, este conjunto se ordena a su vez atendiendo a la existencia o no de licencia urbanística previa, diferenciándose entre a) *edificaciones en situación legal de fuera de ordenación* y b) *en situación de asimilado a dicho régimen*. Igualmente, quedarían aquellos supuestos en que la Administración quedaría inexorablemente obligada a ejercer sus potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística y que operaría en el Decreto como mero «recordatorio» a fin de evitar la inactividad y el transcurso del tiempo.

a) Situación legal de fuera de ordenación (cuadro 2.2 a). Bajo este epígrafe, en efecto, se incluirán todas aquellas edificaciones consideradas simple y llanamente como «fuera de ordenación» y nos referiremos a aquellas que se construyeron con título habilitante conforme a la ordenación territorial y urbanística vigente en el momento del otorgamiento, pero que incurren en una ilegalidad material sobrevenida por contravenir un nuevo planteamiento posterior y, por tanto, estarían llamadas a desaparecer una vez se extingan las posibilidades razonables de vida de sus elementos²². La LOUA regula este régimen jurídico de forma parca en el artículo 34 b) y Disposición Adicional Primera, y comprende la situación existente al momento de la publicación de la propia LOUA, completándose con otros preceptos que también se refieren a la institución artículo [160.1 F, 177. 1 b), 218. 1 b)]. Es lógico que en estos casos se arbitre una solución de equilibrio para cohonestar la esencia de la actualización de las normas y su encaje en un ordenamiento jurídico que se acomoda a una realidad cambiante. En este sentido, y siempre que se den los presupuestos de hecho analizados -obra con título habilitante, innovación de Plan posterior y disconformidad de aquella con éste- se debe hacer prevalecer el interés público del planteamiento sobrevenido frente al derecho que tienen los propietarios a tales edificaciones. No es menos cierto, sin embargo, lo que afirma la *Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha de 8 de abril de 1999* y es que la desordenación de un edificio no implica automáticamente su condena como bien económico-social.

El legislador estatal, desde la Ley del Suelo de 1956 que es la que por primera vez trata legalmente el régimen de fuera de ordenación (artículo 48), alude a los instrumentos de planeamiento urbanístico en general, como instrumentos clave para

²² CABALLEIRA RIVERA, M.T. «*Edificios fuera de ordenación y obras permitidas*». Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, año número 38, número 214, 2004, pág. 12.

efectuar la declaración de la situación de fuera de ordenación, línea que han seguido muchas Comunidades Autónomas como Andalucía en desarrollo de la llamada «deslegalización» consagrada por el TRLS de 1992 (artículo 137.2) a través de una delegación normativa hacia los instrumentos de planeamiento urbanístico, aunque suponga generar en principio según CABALLEIRA RIVERA, una tremenda inseguridad jurídica en un país con más de 8.000 municipios²³. LÓPEZ PÉREZ aporta en este sentido la necesidad de que el Plan General declare qué edificios deben quedar en situación de fuera de ordenación, en aras de la salvaguarda de la seguridad jurídica.²⁴

Partiendo del artículo 34 LOUA en su letra b) la aprobación de un instrumento de planeamiento posterior, este determina como efecto lo siguiente: *«La declaración en situación de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el instrumento de planeamiento de que se trate. A los efectos de la situación de fuera de ordenación deberá distinguirse, en todo caso, entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal, y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen. Las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público o impidan la efectividad de su destino son siempre incompatibles con la nueva ordenación y deben ser identificadas en el instrumento de planeamiento.»*

Según CORTÉS MORENO, a la vista de este precepto hay que tener en cuenta además de los tres presupuestos de hecho que han de concurrir, algunos elementos importantes para determinar el régimen aplicable de desordenación: por un lado, la existencia de dos grados o niveles distintos de fuera de ordenación, uno *absoluto* al que se le aplica sin contemplaciones la situación legal de fuera de ordenación (según el régimen establecido en la D.A. 1ª LOUA) y otro *relativo* que se le aplicaría de forma matizada el mismo régimen de la D.A. 1ª LOUA pero con un *plus* de derechos adicionales a priori a favor del propietario, ya que se pueden autorizar obras de mejora o reforma que se determinen por el instrumento de planeamiento. La existencia de dos niveles de aplicación de la situación legal de fuera de ordenación, atendiendo a la condición de *incompatibilidad total* o *parcial* con la nueva ordenación, comporta dos regímenes jurídicos distintos que deberán identificar los instrumentos de planeamiento, previéndose un régimen en el cual no se podrán autorizar obras de consolidación ni de aumento de volumen ni obras que comporten aumento del valor de expropiación, y otro régimen más benévolo donde se permitirán obras circunstanciales (y parciales) de

²³ *Ibidem*. Págs. 13-18.

²⁴ LÓPEZ PÉREZ, Fernando. «Una visión crítica del régimen de fuera de ordenación», Revista Aragonesa de Administración Pública, n.º 36, junio 2010, pág. 361.

consolidación, y rehabilitación «mínima» y cambios de uso siempre de acuerdo con las condiciones básicas del nuevo planeamiento²⁵.

Así las cosas, para las edificaciones en fuera de ordenación, las obras y usos autorizables serán los establecidos en el PGOU en función del grado de compatibilidad de la edificación respecto a las distintas categorías del suelo no urbanizable establecidas por la ordenación urbanística y, supletoriamente, por lo dispuesto en el apartado 3 de la Disposición Adicional Primera de la LOUA. A este efecto, se considerarán totalmente incompatibles con la ordenación, las edificaciones ubicadas en suelo de dominio público, de especial protección por legislación específica o que presenten riesgos naturales o de otra procedencia, en cuyo caso sólo se permitirán las obras que sean compatibles con la protección y no agraven el riesgo.

A las edificaciones en situación legal de fuera de ordenación se les concederá licencia de ocupación si mantienen el uso originario o, en el supuesto de cambio de uso, si éste resulta compatible con el ordenamiento urbanístico vigente.

b) Situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación (Cuadro 2.2 b). Siguiendo nuevamente a CORTÉS MORENO resulta ineludible que antes de estudiar cómo la Administración puede enfrentarse a esas edificaciones que se hallan en alguno de los dos supuestos en los que podría operar el régimen de asimilado a fuera de ordenación, entendamos que previamente se han dado presupuestos legales que no sólo permiten, sino que exigen, que intervenga de forma legítima y eficaz contra aquellas actuaciones que se están ejecutando o bien se han ejecutado en contra de la ordenación territorial y urbanística para lo cual es imprescindible saber cual es plazo de caducidad del ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y los supuestos en los que tal plazo no opera (artículo 185 LOUA)²⁶.

La nueva redacción del artículo 34.1 LOUA, introducido por la Ley 2/2012, de 30 de enero, ofrece cobertura legal al régimen de asimilable al de fuera de ordenación que, como decíamos, se introducía en el artículo 53 RDU y en él se incluirían las edificaciones construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, sobre las que no se pueda ejercitar la acción de restablecimiento de legalidad, por haber caducado el plazo. Por tanto, serán objeto de este reconocimiento siempre que se encuentren terminadas y no se hallen en alguna de las situaciones descritas en el artículo 8.2²⁷.

²⁵CORTÉS MORENO, Álvaro. «Las disconformidades con la ordenación urbanística vigente: las situaciones jurídicas de fuera de ordenación y de asimilado al fuera de ordenación en la Comunidad Autónoma Andaluza». Del libro «El Urbanismo de la Crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación». Capítulo IV. Págs. 97 y 98. Coord, Jesús Jordano Fraga. 2015. Editorial Tecnos.

²⁶ CORTÉS MORENO, Álvaro. *Op. cit.* Págs. 101 y 102.

²⁷Artículo 8.2 del Decreto 2/2012 de 10 de enero.: «No procederá el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación en los siguientes supuestos: a) Edificaciones ubicadas en suelo no urbanizable de especial protección por normativa específica, territorial o urbanística, en terrenos de la Zona de Influencia del litoral, en suelos destinados

También habría que incluir el supuesto que enuncia el artículo 12.1 letra c) del Decreto 2/2012 en relación con los supuestos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición a la realidad física alterada y que el artículo 51 RDUa denomina *cumplimiento por equivalencia*.

CORTÉS MORENO duda de la legalidad de esta última figura jurídica dada la imposibilidad de enmarcarlo en una situación de «*desajuste urbanístico de difícil ejecución*» y por la inexistencia de criterios básicos de tal supuesto de excepción a la reposición de la realidad física alterada. Si bien, ha defendido este autor la cierta *cercanía* jurídica entre el supuesto de cumplimiento por equivalencia (ex artículo 51 RDUa) y el del principio de proporcionalidad -ex artículos 182.3 LOUA y 48.4 RDUa- ya que ambos parten del mismo fundamento jurídico en cuanto devienen de una inviabilidad material de reposición, dado que mientras para el principio de proporcionalidad existe una irregularidad urbanística -no sustancial, se entiende- que no puede ser repuesta por ser imposible o muy difícil y, por tanto, sería una mera disconformidad de orden o *legalizada*, para el caso de incumplimiento por equivalencia, la irregularidad es sustancial, la imposibilidad es material o legal y su resultado será la posibilidad de que quede en situación de AFO u otra opción distinta a la anterior sin que llegue, no obstante, a concretarse.²⁸

Al no existir una figura intermedia ni un régimen mixto entre lo legal y lo ilegal desde el punto de vista urbanístico, en base a esa *cercanía* podría conjugarse la aplicación del artículo 53.2 RDUa con el 51 y 48.4 del mismo Reglamento, para tomar en consideración una edificación irregular o clandestina que atendiendo a una disconformidad «*sustancial*», ésta sea, sin embargo, de una menor intensidad en la vulneración de la ordenación territorial o urbanística. En tal caso, se podría buscar la declaración de legalizable interpretándose tal disconformidad en consonancia con el principio de proporcionalidad y así evitar la penalización que supondría declararlo en AFO (ejemplo: las obras de adaptación integral al Código Técnico que sin embargo durante el transcurso de las mismas se han incumplido las medidas sobre accesibilidad universal por afección a barreras arquitectónicas),

a) dotaciones públicas, o en suelos con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, tecnológicos o de otra procedencia, excepto que se hubiera agotado el plazo adoptar medidas de protección, con anterioridad al régimen de protección especial o cualquiera de las limitaciones previstas.

b) Edificaciones aisladas integradas en una parcelación urbanística que no constituye un asentamiento urbanístico conforme a lo dispuesto en este Decreto, y para la que no haya transcurrido el plazo para el restablecimiento del orden urbanístico infringido, si no se ha procedido a la reagrupación de las parcelas, conforme a lo dispuesto en el artículo 183.3 LOUA.»

²⁸ Artículo 12. 1 c) del Decreto 2/2012 de 10 de enero: «La resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación deberá consignar expresamente los siguientes extremos: (...) c) El reconocimiento de que la edificación se encuentra en situación de asimilada a régimen de fuera de ordenación por haber transcurrido el plazo para el restablecimiento del orden urbanístico infringido, o por imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada, siempre que la indemnización por equivalencia que se hubiere fijado haya sido íntegramente satisfecha conforme a lo previsto por el artículo 51 del Reglamento de Disciplina Urbanística.»

Artículo 48.4 del RDUa (Decreto 60/2010): «4. Con carácter excepcional y en aplicación del principio de proporcionalidad se podrá solicitar y acordar la legalización de las actuaciones aún con disconformidades no sustanciales con la ordenación urbanística aplicable, por resultar de imposible o muy difícil reposición. (...)»

En cuanto a los efectos que va a producir el otorgamiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación diremos, como GUTIÉRREZ COLOMINA²⁹ que:

- 1) Se reconoce que ha caducado la acción para restaurar el orden urbanístico o que hay una imposibilidad legal o material de ejecutar la reposición de la legalidad alterada, *tolerándose el uso*, si la edificación reúne las condiciones de seguridad y habitabilidad e, incluso, el *acceso* a los servicios en régimen de autoabastecimiento o excepcionalmente a las redes de compañías suministradoras, cuando no induzcan a la implantación de nuevas edificaciones
- 2) Que pueden acceder al Registro de la Propiedad con las condiciones establecidas en el reconocimiento. A este efecto tras la reforma del artículo 20.4 TRLS por la Ley 8/2013, de 26 de junio, se permite el acceso al Registro de la «obra nueva» sin intervención municipal pero que lo comunicará al Ayuntamiento, siendo este responsable de los eventuales perjuicios que pudieren ocasionarse a un tercero que adquiriese desconociendo la situación jurídico urbanística del inmueble. el legislador ha querido mantener la posibilidad de resolver sobre la discordancia entre la realidad física extrarregistral y el contenido del Registro sobre la base de la justificación ante el registrador de las circunstancias de hecho y sin necesidad de previa manifestación formal del Ayuntamiento.

Igualmente hay que añadir lo que pone de manifiesto GAMERO RUIZ³⁰, esto es que ante eventuales procedimientos expropiatorios, las afecciones impuestas a tales edificaciones y construcciones por razones de orden público no resultan indemnizables, como se ha deducido de la legislación básica estatal en materia de suelo, y que ha venido a subordinar su tasación en el seno de operaciones expropiatorias a que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, limitación que es objeto de olvido en no pocas ocasiones tanto por los jurados provinciales como por las propias Administraciones.

Así mismo, esta autora señala que hay que insistir en la nota de «*excepcionalidad*» del acceso a los suministros que hemos comentado, a través de la declaración de asimilado a la fuera de ordenación y que es contemplado en el artículo 8 del Decreto 2/2012, refrendado en la reforma de la LOUA –Ley 2/2012- que ha añadido el artículo 175.3, cuando señala que la contratación de los servicios se hará bajo las condiciones establecidas por el reconocimiento. En efecto, para el Suelo No

²⁹GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio. «*El Régimen de Asimilación a fuera de Ordenación en el suelo No Urbanizable en Andalucía: los núcleos y el Hábitat Rural Diseminado*». Del Libro «*El Urbanismo de la Crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*». Capítulo V. Págs. 156 y 157. Coord, Jesús Jordano Fraga. 2015. Editorial Tecnos.

³⁰GAMERO RUIZ, Eva. «*El régimen de Asimilación a Fuera de Ordenación en el Suelo No Urbanizable en Andalucía*». Del Libro «*El Urbanismo de la Crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*». Capítulo III. Pág. 84 y 85. Coord, Jesús Jordano Fraga. 2015. Editorial Tecnos.

Urbanizable, la regla general del Decreto 2/2012 es que la prestación de los servicios básicos se ha de realizar mediante *«instalaciones de carácter autónomo»*, ambientalmente sostenibles y sujetas a la normativa sectorial aplicable.

Trascendente es, igualmente, destacar que el Decreto 2/2012 aclara definitivamente que para las viviendas en Suelo No Urbanizable declaradas en AFO no se permite la concesión de licencias de ocupación, que sí se permiten en las viviendas declaradas fuera de ordenación si mantienen el uso originario o en caso de cambio de uso, si éste es compatible con la norma vigente al tiempo de la solicitud de la licencia. Así mismo, sólo se permitirán, igualmente, obras de reparación y conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble.

III.4. Un fleco suelto del Decreto 2/2012: Regularización de las viviendas fruto de parcelaciones ilegales. La Ley 6/2016 que reforma la LOUA.

Tras todo lo expuesto, la última muesca de esta prolija cronología ha venido de la mano de la reciente **reforma operada en la LOUA** por medio de la **Ley 6/2016, de 1 de agosto**, que ha incorporado a la ley urbanística una serie de medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

Dicha reforma nace con el propósito de eliminar la incertidumbre creada tras la entrada en vigor del Decreto 2/2012 y el intento de los Ayuntamientos andaluces de ponerlo en práctica y poder desplegar sus efectos. En efecto, estos Consistorios han encontrado grandes dificultades para regularizar unas edificaciones que, construidas en parcelaciones urbanísticas sin posibilidad de acceder a la condición de asentamiento urbanístico, no se les podía reconocer la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación puesto que no existía una limitación del plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado (**artículo 185.2.A de la LOUA**).

Pues bien, la reforma del **apartado A), número 2 del artículo 185** operada por la señalada Ley 6/2016, lleva ahora a sujetar las edificaciones fruto de un fenómeno previo de parcelación ilegal al plazo límite de 6 años señalado el número 1 del mismo artículo para que el Ayuntamiento pueda ejercitar las potestades de protección de la legalidad urbanística. Ahora bien, como así aclara la **«Exposición de Motivos»**, esta reforma no supone descartar la regla general de inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado para las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable sino que sólo se entenderán incluidas en aquella excepción las edificaciones de tipo residencial y las parcelas asociadas a ellas

puesto que el legislador parte de considerar intrínsecamente ligada aquéllas a éstas. Por tanto, y al modificarse igualmente el **artículo 183.3**, la medida general de reagrupación de parcelas a través de la reparcelación forzosa para restablecer el orden jurídico perturbado de una parcelación urbanística ilegal no se aplicará en aquellas parcelas donde existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido el límite temporal del artículo 185.1. Estas edificaciones podrán sujetarse al régimen de asimilado al de fuera de ordenación al que se le añadirán una serie de particularidades recogidas en la **D. Ad. 15º** y siempre y cuando, como decíamos, la parcelación urbanística no tenga la condición de asentamiento urbanístico.

Por consiguiente, también debe aclararse que según la **Disposición transitoria primera** de la Ley 6/2016 esta normativa no será de aplicación a los procedimientos relativos a la adopción de medidas de protección de la legalidad o reposición de la realidad física alterada respecto de los que haya recaído resolución administrativa, sea o no firme, antes de su vigencia, que se registrarán por la normativa anterior. En este sentido no sería infrecuente que se plantearan casos en que se hubiese solicitado la declaración de AFO de una vivienda en una parcelación ilegal y la misma se halle incurso en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística sin que se hubiese resuelto aún dicho expediente. A tal efecto, la única opción tal y como opina MARTÍNEZ RODRÍGUEZ³¹ sería que el Ayuntamiento dejase sin efecto el procedimiento revocándolo al poder aplicar a la situación de hecho la nueva regulación.

IV. NÚCLEOS RURALES. PROCESO DE DELIMITACIÓN DE «ASENTAMIENTOS» Y ÁMBITOS DE HÁBITAT RURALES DISEMINADOS. EL CASO DE BENALAURÍA EN LA PROVINCIA DE MÁLAGA.

Para finalizar, y a modo de corolario, quiero exponer la visión práctica experimentada a cuenta de la reciente puesta en marcha de las medidas del Decreto 2/2012 en el Ayuntamiento de Benalauría, pequeña localidad de la provincia de Málaga, situada en un complejo término municipal enclavado en un privilegiado paraje entre los valles del Río Genal y el río Guadiaro en la comarca de la Serranía de Ronda. Su término municipal tiene una superficie aproximada de 19,76 km² y se extiende formando, desde el río Guadiaro, al oeste, hasta el río Genal, al este, como una lengua delgada que se alarga en las orillas de aquél, partiéndose en el centro por el paraje

³¹ MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, José Antonio. «El nuevo régimen jurídico de la declaración de asimilado al régimen de fuera de ordenación en Andalucía tras la Ley 6/2016» http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Regimen-fuera-ordenacion-urbanistica-Andalucia_11_997930001.html.

montañoso de la Loma de la Sierra que divide precisamente los dos valles y en donde su pico más alto alcanza los 1.076 metros de altitud. Es decir alterna, grandes pendientes, ricas en vegetación -en el Valle del Genal que es donde se sitúa el centro histórico- y con una zona mucho más benévola, con pendientes más suaves y más proclives a la ocupación, una vez superada la barrera montañosa ya en las orillas del río Guadiaro.

El municipio de Benalauría carece en la actualidad de un instrumento de planeamiento general definitivamente aprobado, por lo que en su ausencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 2/2012 de 10 de enero, se redactó y aprobó, con forma de Ordenanza Municipal, un Avance con el fin de identificar, en su caso, los asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable del municipio y los ámbitos que constituyen Hábitat Rural Diseminado y, por ende, poder identificar también por exclusión las edificaciones aisladas existentes en el término municipal al objeto de servir de base para la determinación de su régimen urbanístico y el reconocimiento de su situación jurídica.

Es interesante también indicar brevemente las notas o circunstancias que delimitan su encuadre territorial dado que ello añade mayores dificultades en lo que al tratamiento urbanístico de su suelo no urbanizable se refiere, amén de la consabida falta de instrumento de planeamiento. Es muy importante destacar las «afecciones territoriales» que tiene este Municipio pues no en vano, entre otras, resulta afectado por el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Málaga (PEPMF)³², catalogando prácticamente todo el término municipal como Complejo Serrano de Interés Ambiental, a través de los siguientes espacios: CS-20 Valle del Rio Genal y CS-21 Valle del Rio Guadiaro, lo que implica su consideración como suelos no urbanizables especialmente protegidos por su interés paisajístico.

No debemos obviar igualmente el hecho demográfico ya que Benalauría tiene una población total de 492 habitantes según el padrón de 2013, esto es, es un municipio muy pequeño pero casi el 30% de sus vecinos residen de forma diseminada en el campo. La repercusión de este hecho dimensional en la precaria organización administrativa y funcional de su Ayuntamiento no es tampoco una cuestión baladí, todo lo que igualmente, afecta al ejercicio de las potestades públicas en materia urbanística y territorial.

Así las cosas, en el análisis efectuado, además de las edificaciones aisladas, en el término municipal se identifican hasta tres agrupaciones de viviendas que son conocidas como los diseminados de *Las Vegas*, *Siete Pilas* y *Las Canchas* cuya consideración y tratamiento urbanístico ha causado más de un quebradero de cabeza y que finalmente

³² El Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Málaga (PEPMF) fue aprobado definitivamente por Resolución de 6 de marzo de 1987, publicándose dicha Resolución en el Boletín Oficial de la Provincia de 25 de mayo de 1987. Posteriormente, se presenta un Texto Refundido del PEPMF. En el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de fecha 9 de abril de 2007 se publica íntegramente el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Málaga.

han tenido reflejo dispar en el Avance. En lo que se refiere a *Las Canchas*, de conformidad con las *Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero*, se consideró que no tenía envergadura suficiente, ni relación funcional entre las viviendas para su consideración como asentamientos del municipio, ni como Hábitat, pues se trata de un ámbito con apenas siete viviendas.

Por su parte, al analizar los otros dos núcleos, la cuestión ha sido más problemática. Inicialmente, se delimitaron superficies prudenciales para su estudio, concretamente, 5,3 Ha en una muy zona próxima al río Guadiaro, que es donde se encuentra en núcleo de Las Vegas y otra de 4,39 Ha en la zona denominada Siete Pilas. De estos datos resultan unas densidades de 15,79 y 10,70 edif./ha respectivamente. Del total de edificaciones en cada una de las zonas estudiadas, cabe destacar que el número de viviendas es de 38 en la primera y 19 en la segunda. A ello hay que añadir un total de 43 y 25 construcciones auxiliares, respectivamente. Las Vegas cuenta también con tres naves de uso industrial. Así mismo, es común a ambos el hecho de encontrarse muy alejados del núcleo principal –entre 15 y 20 kilómetros- y más próximas, paradójicamente, a la población de Cortes de la Frontera, en donde mayoritariamente sus habitantes obtienen la satisfacción de sus necesidades básicas.

Al no cumplir el requisito de capacidad poblacional mínima para ser consideradas asentamientos urbanísticos de acuerdo con las Normas Directoras, se abordó la posibilidad de identificar en ambos núcleos características propias que permitiesen vincular las viviendas unifamiliares y edificaciones por su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, con el fin de buscar un encaje en el artículo 2.2 c) del Decreto 2/2012 cuando define los Hábitat Rurales como «*Ámbitos territoriales sobre los que se ubican un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse, y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes, para cuya ejecución no sea preciso una actuación urbanizadora.*». Además hubieron de observarse los criterios establecidos en el artículo 21 del mismo texto normativo, que dispone cómo se identificarán los ámbitos de hábitat rural diseminados, aunque la misma tenga un carácter meramente cautelar, correspondiendo la delimitación de los mismos al documento de Plan General de Ordenación Urbanística de Benalauría.³³

³³ Artículo 21 del Decreto 2/2012 de 10 de enero: «1. El Plan General de Ordenación Urbanística identificará y delimitará los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado, en función de los siguientes criterios:

- a) Constituir asentamientos sin estructura urbana definida, y desvinculados de los núcleos de población existentes, siempre que constituyan áreas territoriales homogéneas.
- b) Estar formados mayoritariamente en su origen por edificaciones y viviendas unifamiliares vinculadas a la actividad agropecuaria y del medio rural.
- c) Existir una relación funcional entre las edificaciones que puedan precisar ciertas dotaciones y servicios comunes no generadores de asentamientos urbanísticos.»

Pues bien, pese a que inicialmente fueron propuestos los dos núcleos como ámbitos de Hábitat Rural Diseminado, y así fue aprobado inicialmente el Avance³⁴, la Delegación Provincial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Málaga de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía informó³⁵ el documento observando la improcedencia de determinar el núcleo de Las Vegas como ámbito que pudiera identificarse como Hábitat Rural Diseminado.

Mientras que en el núcleo de Siete Pilas resultó viable identificar la vinculación del grupo de viviendas al suelo rural en la medida en que constaban la mayoría de ellas en las Ortofotos de los años 1977-78 e, igualmente al menos desde los años 50 se habían estado sirviendo de una capilla y una escuela como elementos de equipamiento que lo acreditaban, no pudo predicarse lo mismo para el núcleo de Las Vegas. Destacamos algunas de las razones motivadas para ello, según la Norma 4ª de las Normativas Directoras:

- Se había motivado la vinculación en su origen de las viviendas a la actividad agropecuaria y al medio rural al hecho de que desde antiguo se habían aprovechado los recursos hídricos que proporcionaba al núcleo el propio Río Guadiaro y que a este efecto existían algunas construcciones singulares como molinos, cortijos antiguos y hornos de pan. Sin embargo, la mayor parte de esas construcciones no se hallan en el ámbito delimitado y de acuerdo con las Ortofotos de los años 1977-78, apenas existían 10 edificaciones en contra de las más de ocho decenas que existen actualmente.
- Por ello, al tratarse de edificaciones recientes no poseerían características tipológicas dignas de preservar por lo que no responden a las propias de un Hábitat Rural Diseminado. Muchas de esas edificaciones son fruto de parcelaciones irregulares dado que en las mismas parcelas catastrales se han producido –particularmente en los años 90- subdivisiones con la implantación de nuevas viviendas.
- Añade igualmente la Consejería que el hecho indudable, como decíamos, de encontrarse muy lejano al núcleo principal de Benalauría, no impide que pueda justificarse su integración en la trama urbana de la Cañada Real del Tesoro, núcleo perteneciente a la localidad de Cortes de la Frontera y que se conforma simétricamente con aquél al otro lado del eje fluvial del río Guadiaro.

³⁴ Las Ordenanza Municipal para la Identificación y Delimitación, en su caso, de los Asentamientos Urbanísticos y de los Ámbitos de Hábitat Rural Diseminado existentes en el Suelo No Urbanizable del Municipio de Benalauría, conforme al Decreto 2/2012; la Reguladora de las Condiciones Mínimas de Habitabilidad, Salubridad y Funcionalidad aplicables en los Procedimientos de Reconocimiento de la Situación de Asimilado al Régimen de Fuera de Ordenación de las Edificaciones Existentes en Suelo No Urbanizable de Benalauría y la Ordenanza Municipal Reguladora del Procedimiento para determinar la Situación Jurídico-Urbanística de las Edificaciones, Construcciones e Instalaciones en el Suelo No Urbanizable de Benalauría, fueron aprobadas inicialmente por el Pleno de la Corporación en fecha 13 de enero de 2015. El Avance en forma de ordenanza municipal se aprueba definitivamente en Pleno el 28 de abril de 2015 publicándose el texto en el BOP nº 111 del 11 de junio de 2015.

³⁵ Informe de 4 de marzo de 2015, suscrito por el Sr. Delegado Territorial, D. Adolfo Moreno Carrera.

Pues bien, a la vista de esta delimitación cautelar que, sin duda, marcará la clasificación que en su momento hará el Plan General en fase de tramitación, nos encontramos con un núcleo reconocido «*en positivo*» como es el de Siete Pilas y que, dada sus características merece una conservación, protección o mejora específica, y un núcleo como Las Vegas, que no dejará de ser un conjunto de aproximadamente 80 construcciones/edificaciones que deberán considerarse «aisladas» por no cumplir los requisitos para ser asentamiento ni hábitat rural diseminado según el Decreto 2/2012. En Siete Pilas, el PGOU definirá las dotaciones y servicios que necesiten a través de «actuaciones urbanizadoras no integradas» siempre que no se menoscabe su carácter rural. Así mismo, y lo que es más trascendente, el Plan podrá prever nuevas viviendas siempre que estén vinculadas al medio rural lo que GUTIÉRREZ COLOMINA entiende en sentido más amplio que el estrictamente «agropecuario», de acuerdo con la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural.

Sin embargo, esto no será posible con el núcleo de Las Vegas –más importante, paradójicamente, en densidad que el de Siete Pilas- por lo que nos resta una ardua tarea por delante para solventar su tratamiento jurídico urbanístico.

Pero es que además, hay que tener en cuenta que desde la entrada en vigor del Plan Especial de Protección de Medio Físico el 9 de abril de 2007 una vez se publica en BOJA toda la zona está especialmente protegida por lo que se plantean importantes dificultades a la hora de aplicar el juego del transcurso de los plazos, lo cual es fundamental pues ello va a dirimir la posibilidad o no de actuar contra lo indebidamente construido o, en su defecto, el reconocimiento de AFO de esas edificaciones (apartado 2.b del artículo 3 del Decreto 2/2012). Habría que tener en cuenta que para todas aquellas construcciones que a dicha fecha no hubiesen transcurrido los cuatro años –redacción original de la LOUA- para proceder contra ellas, sobrevino la especial protección, el plazo quedó interrumpido y no alcanzó la prescripción. Por lo tanto, no sería aplicable el límite temporal para la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística y del restablecimiento del orden jurídico perturbado y aún se podrían aplicar las mismas, no procediendo tampoco su reconocimiento como AFO.

Igualmente, tras la modificación operada por la Ley 2/2012 sobre la LOUA en la que se amplió de cuatro a seis los años para poder adoptar estas medidas, según VALERA ESCOBAR³⁶, el nuevo plazo de seis años no será aplicable a aquellas edificaciones ilegales que a la fecha de entrada en vigor de la norma, 28 de febrero de 2012, tuviesen una antigüedad superior a cuatro años, computados desde la fecha de la completa conclusión de la edificación, circunstancia que habrá de ser verificada de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 40 del Reglamento de Disciplina Urbanística.

³⁶ Exposición vertida por GINÉS CARVAJAL ESCOBAR en el Foro virtual de Consultas de los alumnos del Curso «REGULARIZACIÓN DE VIVIENDAS ILEGALES (DECRETO 2/2012 DE 10 DE ENERO) (III EDICIÓN)». CEMCI Granada. Noviembre 2015.

Por el contrario, todas aquellos actos edificatorios y de uso del suelo que a dicha fecha estuviesen en ejecución, por no haber concluido aun la construcción o por no poder ser considerada como completamente terminada conforme al art 40 del RDU, quedaran sujetos al nuevo plazo de prescripción de seis años, que se computara en la forma ordinaria. Igual situación es aplicable a las edificaciones que si bien están completamente terminadas en el momento de entrada en vigor de la norma, aun no ha transcurrido el plazo de cuatro años a contar desde la misma, quedando en consecuencia sometidas al nuevo plazo de seis años.

V. CONCLUSIONES.

- En función de todo lo estudiado, como se ha visto, los técnicos y juristas locales seguimos navegando en aguas ciertamente turbulentas y no en pocas ocasiones constreñidos por la incapacidad y la insuficiencia de medios, todo lo que repercute en una insuficiente gestión y control urbanístico. Los continuos cambios normativos obvian alarmantemente la realidad física, técnica y funcional de los pequeños Municipios andaluces.
- Por todo ello, se antoja esencial profundizar de una vez por todas (a través de LOTCA, LOUA y Reglamento) para clarificar los aprovechamientos agrícolas y urbanísticos del Suelo No Urbanizable. (v.gr. Reglamento del Suelo Rústico de Castilla La Mancha) vertebrando adecuadamente los instrumentos de planeamiento, no descartando lo que propone GUTIÉRREZ COLOMINA, la posibilidad de establecer un régimen urbanístico más simplificado para los pequeños municipios.
- Y es imprescindible que esa clarificación del aprovechamiento del Suelo No Urbanizable se efectúe de forma transversal en la medida en que no sólo se incardine a la función productiva sino a un verdadero desarrollo sostenible y ordenado pues, como se ha comentado, hay que buscar alternativas al progresivo abandono de las tierras, determinando la posibilidad de implantar usos de otra índole, como el recreativo, artesanal o turístico, siempre y cuando se garantice la preservación del medio.
- El Decreto 2/2012 no es el anunciado «bálsamo de Fierabrás» que desde algunos sectores de la opinión pública «no especializada» se había intentado hacer ver. No puede suponer una «amnistía» porque subyacen intereses superiores dignos de protección.
- La aplicación práctica en los Municipios pequeños es lenta y no tiene en cuenta la falta de medios. La exigencia de un Avance con efectos meramente cautelares para la identificación de los asentamientos y ámbitos del Hábitat, no hace sino complicar aún más el asunto, pues quienes no dedicamos al ámbito local sabemos lo que puede significar la gestación de un Plan General, que en el caso

de Benalauría viene coleando al menos desde 2009, y ha tenido que adaptarse constantemente a todos los cambios normativos. Por ello, es incierto el éxito del despliegue regularizador en este tipo de municipios pues es dudoso que los particulares acudan masivamente a solicitar declaraciones de AFO además de por ser procedimientos costosos, por la nula cultura urbanística de los núcleos rurales. Igualmente, nos hemos encontrado por tanto una suerte dispar a la hora de aplicar el Decreto 2/2012 y en este sentido, debe compartirse no obstante, la afirmación de GAMERO RUIZ³⁷, al incidir en el hecho de que como el caso que nos ocupa, las AFO no son actualmente el instrumento adecuado para resolver el tratamiento de edificaciones situadas en parcelaciones/asentamientos que no son integrables en el modelo urbanístico de ciudad compacta, puesto que está pensado para situaciones singulares, pero no para abordar la reconducción de conjuntos de edificaciones que por su propia naturaleza pueden ser considerados -Las Vegas, con 80 construcciones ciertamente cercanas- como un todo indivisible y complejo, que además cuenta con aristas de interés supramunicipal, dado que como hemos visto, en su caso, ha nacido al auspicio de un núcleo simétrico de otro término municipal cuya frontera es el Río Guadiaro a más de 15 kilómetros del núcleo principal.

- Asumiendo la posibilidad de que pueda haber en la zona parcelaciones/edificaciones contra las que ya no quepa proceder por su antigüedad, y dado que no será posible su tratamiento como «asentamiento» o «ámbito de hábitat rural diseminado», la única opción válida, es la declaración de AFO con el correspondiente régimen de penalización que hemos estudiado. El AFO, como señala esta autora, debiera ser desarrollado en su regulación legal en la medida en que se permita un tratamiento conjunto de todas las edificaciones de un asentamiento, de forma que su reconocimiento no quede al albur de la voluntad particular de cada propietario. Igualmente, sería procedente que se habilitase una dimensión constitutiva de esta figura jurídica en la medida en que no debe bastar la mera «declaración» sino que permita a la Administración imponer ciertas cargas y deberes accesorios para reparar o compensar los impactos ambientales causados.

³⁷ GAMERO RUIZ, Eva. *Óp. Cit.* Págs. 88 y 89

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

ADMINISTRACIÓN LOCAL

HACIENDAS LOCALES: CATASTRO: COEFICIENTES DE ACTUALIZACIÓN: MUNICIPIOS AFECTADOS

Orden HAP/1553/2016 de 29 de septiembre, por la que se establece la relación de municipios a los que resultarán de aplicación los coeficientes de actualización de los valores catastrales que establezca la ley de presupuestos generales del Estado para el año 2017 (BOE de 1 de octubre de 2016, número 238).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA

Resolución de 7 de diciembre de 2016 de la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 16 de septiembre de 2016, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 8 de diciembre de 2016, número 296).

Resolución de 14 de diciembre de 2016, por la que se corrigen errores (BOE de 15 de diciembre de 2016, número 302).

HACIENDAS LOCALES: LIQUIDACIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS: NORMAS CONTABLES

Orden HFP/1904/2016 415/2016, de 29 de noviembre del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se aprueban las normas contables de los fondos para la liquidación de activos y pasivos previstos en el artículo 13.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 20 de diciembre de 2016, número 306).

El artículo 13.4 prevé, en el caso de fusión de municipios, la liquidación del fondo de obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables, si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit.

La Orden regula las normas a las que deberá ajustarse la contabilidad de los fondos para la liquidación de dichos activos y pasivos.

PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD: MODIFICACIÓN

Orden HFP/1970/2016, de 16 de diciembre del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se modifica el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden EHA/1037/2010/, de 13 de abril (BOE de 28 de diciembre de 2016, número 313).

CATASTRO: REGULARIZACIÓN CATASTRAL: MUNICIPIOS Y PERÍODOS

Resolución de 14 de diciembre de 2016 de la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se determinan municipios y período de aplicación del procedimiento de regularización catastral (BOE de 30 de diciembre de 2016, número 315).

PADRÓN MUNICIPAL: POBLACIÓN A 1 DE ENERO DE 2016

Real Decreto 636/2016 de 2 de diciembre de del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, por el que se declaran oficiales las cifras de la revisión del Padrón municipal referidas a 1 de enero de 2016 (BOE de 17 de diciembre de 2016, número 304).

EMPLEO

CALENDARIO LABORAL PARA 2017

Resolución de 4 de octubre de 2016 de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por la que se publica la relación de fiestas laborales para el año 2017 (BOE de 8 de octubre de 2016, número 244).

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: ÍNDICES DE PRECIOS

Orden HAP/1668/2016 de 18 de octubre, sobre los índices de precios de la mano de obra y materiales para el primer trimestre del año 2016, aplicables la revisión de precios de contratos de las Administraciones Públicas y sobre los índices de precios de los específicos suministros de fabricación de armamento y equipamiento para el mismo período (BOE de 20 de octubre de 2016, número 254).

PERSONAL: FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL: RELACIÓN DE MÉRITOS

Resolución de 26 de octubre de 2016 de la Dirección General de la Función Pública, por la que se publica la relación de méritos generales de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (BOE de 11 de noviembre de 2016, número 273).

Resolución de 2 de diciembre de 2016, por la que se corrigen errores (BOE de 7 de diciembre de 2016, número 295).

DÍAS INHÁBILES 2017

Resolución de 27 de diciembre de 2016 de la Secretaría de Estado de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se establece, a efectos de cómputos de plazos, el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2017 (BOE de 30 de diciembre de 2016, número 315).

SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL: IMPULSO Y MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (BOE de 20 de diciembre de 2016, número 306).

El Real Decreto-ley modifica la Ley 18/2014, de 15 de octubre, fundamentalmente, en el sentido de simplificar los requisitos que se fijaban para poder ser beneficiario del Sistema Nacional de Garantía Juvenil; permitir que todas las entidades participantes en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil puedan establecer procedimientos específicos, de conformidad con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para la inscripción de los jóvenes en el fichero único del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

MEDIO AMBIENTE

PARQUES NACIONALES: PLAN DIRECTOR

Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (BOE de 24 de octubre de 2016, número 257).

AGUAS: RIESGOS DE INUNDACIÓN, CAUDALES ECOLÓGICOS, RESERVAS HIDROLÓGICAS Y VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES

Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales (BOE de 29 de diciembre de 2016, número 314).

La modificación afecta a las siguientes áreas: riesgos de inundación, reservas hidrológicas, censo de vertidos y caudales ecológico.

En lo que se refiere a los riesgos de inundación, se establece el procedimiento a seguir para determinar la máxima crecida ordinaria en aquellos cauces en los que no se pueda aplicar

la definición existente actualmente, bien porque no haya datos de caudales registrados en el cauce o bien porque aunque existan no se encuentren en su régimen natural.

Además, se introduce la identificación de los usos y actividades vulnerables frente a avenidas que no podrán ser autorizados en las zonas de flujo preferente, incluyendo determinados supuestos excepcionales, como un régimen específico previsto para los núcleos urbanos ya consolidados en aquellos casos en los que no sea materialmente posible su instalación fuera de esta zona.

Además, se establece que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles, entre otras, con la normativa sectorial aplicable a cada origen de inundación.

Se establece un marco normativo adecuado al objetivo de gestión de los embalses durante las avenidas.

Finalmente, se establecen criterios básicos a la hora de autorizar actuaciones en el dominio público hidráulico, y en especial, el cruce de infraestructuras de comunicación que pueden alterar significativamente el flujo del agua y, por lo tanto, las zonas inundables.

Para la protección del dominio público hidráulico a través de la reserva se prevé la necesidad de realizar estudios de detalle para evaluar los posibles efectos de los usos del agua y del espacio fluvial sobre la reserva, e incluso la posibilidad de prohibir las autorizaciones o concesiones solicitadas sobre el bien reservado en determinados casos.

Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, en los términos que establece el articulado de esta norma, pondrá a disposición del público y de las Administraciones competentes en la ordenación del territorio, las reservas hidrológicas, para que sean respetados en el ordenamiento y en los instrumentos que se establezcan sobre uso del suelo, los cuales contendrán las previsiones adecuadas para garantizar la no afección sobre los recursos hídricos y ambientales asociados.

Finalmente, las reservas hidrológicas declaradas se incorporan en el registro de zonas protegidas.

En lo que se refiere al canon de control de vertidos, se adapta su coeficiente de mayoración sobre calidad del medio a las zonas protegidas.

CONTAMINACIÓN: PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS LEGISLATIVO

Real Decreto Legislativo 1/2016 de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (BOE de 31 de diciembre de 2016, número 316).

El Real Decreto Legislativo es de aplicación a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1 y que, en su caso, alcancen los umbrales de capacidad establecidos en el mismo.

Todas las actividades enumeradas en el anejo quedan sujetas a autorización ambiental integrada.

En la tramitación de la autorización, el Ayuntamiento en cuyo territorio de ubique la instalación, previa solicitud del interesado, habrá de emitir informe urbanístico acreditativo de

la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, y si fuere negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la comunidad autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones.

Con independencia del anterior informe, una vez concluido el periodo de información pública para la autorización ambiental, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada remitirá copia del expediente, junto con las alegaciones y observaciones recibidas, entre otros órganos y entidades, al Ayuntamiento en cuyo territorio de ubique la instalación, el cual emitirá un informe sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia.

E-ADMINISTRACIÓN

FIRMA Y SELLOS ELECTRÓNICOS: NORMA TÉCNICA

Resolución de 27 de octubre de 2016 de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración (BOE de 3 de noviembre de 2016, número 266).

El artículo 156 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece el Esquema Nacional de Interoperabilidad, cuya finalidad es la creación de las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones. El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica establece, en su disposición adicional primera, el desarrollo de la serie de Normas Técnicas de Interoperabilidad que son de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones públicas.

La Norma Técnica de Interoperabilidad (en adelante, NTI) de Política de firma y sello electrónicos y de certificados de la Administración tiene por objeto establecer el conjunto de criterios comunes asumidos por la Administración pública en relación con la autenticación y el reconocimiento mutuo de firmas electrónicas y sellos electrónicos basados en certificados electrónicos cualificados o reconocidos y que, como tales, serán desarrollados y consolidados a través de las políticas de firma y sello electrónicos basados en certificados, Norma que es de aplicación para el desarrollo o adopción de políticas de firma y sello electrónicos basada en certificados por parte de cualquier órgano de la Administración pública o Entidad de Derecho Público vinculada o dependiente de aquélla.

NUEVOS MINISTERIOS

DEPARTAMENTOS MINISTERIALES: REESTRUCTURACIÓN

Real Decreto 415/2016, de 27 de noviembre de la Presidencia del Gobierno, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE de 4 de noviembre de 2016, número 267).

Los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado quedan estructurados de la siguiente manera:

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Ministerio de Justicia.

Ministerio de Defensa.

Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Ministerio del Interior.

Ministerio de Fomento.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

VIVIENDA

VIVIENDA: PLAN ESTATAL 2013-2016: PRÓRROGA

Real Decreto 637/2016 de 9 de diciembre de del Ministerio de Fomento, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril (BOE de 10 de diciembre de 2016, número 298).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: BONO SOCIAL: SECTOR ELÉCTRICO

Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica (BOE de 24 de diciembre de 2016, número 310).

El Real Decreto-ley impone, como obligación de servicio público, la asunción del coste del bono social a las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de

comercialización de energía eléctrica, o a las propias sociedades que así lo hagan, si no forman parte de ningún grupo societario.

Se modifica el artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico con el objetivo, de clarificar que la definición de consumidores vulnerables podrá incluir distintos colectivos de vulnerables atendiendo a sus características sociales y poder adquisitivo y a los umbrales de renta que se establezcan, y consecuencia de esto que el valor base sobre el que se aplique el bono social podrá ser distinto según las categorías de consumidores vulnerables que se establezcan, y seguirá denominándose tarifa de último recurso, pudiendo haber más de una.

Asimismo se crea como novedad una nueva categoría en la lista de suministros de energía eléctrica que tienen carácter de esenciales según el artículo 52 de la Ley. Así, se contempla que los suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén siendo atendidos por los servicios sociales de las Administraciones Públicas competentes en relación con dichos suministros por hallarse, en atención a su renta, en riesgo de exclusión social tendrán carácter de esenciales. Estos suministros se circunscribirán a personas físicas en su vivienda habitual y el cumplimiento de los requisitos indicados deberá ser acreditado mediante documento expedido por los servicios sociales de las referidas Administraciones Públicas.

Igualmente, se efectúan otras modificaciones del artículo 52 de la Ley relativas a la excepción para este colectivo de consumidores vulnerables severos de la aplicación de las previsiones relativas a la suspensión del suministro, así como de la aplicación de recargos o afectación por las empresas distribuidoras de los pagos que perciban de aquellos de sus clientes que tengan suministros vinculados a servicios declarados como esenciales en situación de morosidad.

La asunción parcial del coste que pueda derivarse del suministro de energía eléctrica a este nuevo colectivo de suministros esenciales se configura como una nueva obligación de servicio público.

Esta obligación será asumida, en atención a las razones antes expuestas, por los mismos sujetos a los que corresponde el reparto del coste del bono social en los términos que resultan de la nueva redacción del artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, introducida por la presente disposición.

Las aportaciones que deban realizarse por este concepto, estarán diferenciadas de las que correspondan al bono social. Dichas aportaciones tendrán carácter parcial o de cofinanciación, complementando las que realicen las Administraciones Públicas competentes encargadas de atender a los suministros que se identifiquen en situación de riesgo de exclusión social.

ECONOMÍA Y HACIENDA

INTERÉS DE DEMORA: DETERMINACIÓN

Resolución de 27 de diciembre de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, por la que se publica el tipo legal de interés de demora aplicable a las operaciones comerciales durante el primer semestre natural del año 2017 (BOE de 29 de diciembre de 2016, número 314).

Queda fijado en el 8,00 por 100.

FEDER: GASTOS SUBVENCIONABLES

Orden HFP/1979/2016, de 16 de diciembre del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se aprueban las normas sobre los gastos subvencionables de los programas operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para el período 2014-2020 (BOE de 30 de diciembre de 2016, número 315).

SALARIO MÍNIMO

SALARIO MÍNIMO: DETERMINACIÓN PARA 2017

Real Decreto 742/2016 de 30 de diciembre del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2017 (BOE de 30 de diciembre de 2016, número 315). **Queda fijado en 23,59 euros/día o 707,70 euros/mes.**

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

ENTIDADES LOCALES

DEMARCACIÓN MUNICIPAL, DESLINDE Y REGISTRO

Decreto 157/2016 de 4 de octubre de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, por el que se regula el deslinde de los términos municipales de Andalucía y se establecen determinadas disposiciones relativas a la demarcación municipal y al Registro Andaluz de Entidades Locales (BOJA de 10 de octubre de 2016, número 195).

El objeto del Decreto es triple:

a) La regulación de los procedimientos para el deslinde de los términos municipales de Andalucía, así como del replanteo y del amojonamiento de las líneas definitivas.

A tal fin, el Decreto, después de definir los conceptos necesarios, a los efectos del mismo, regula el procedimiento a seguir.

Define el deslinde, por remisión al artículo 90.2 de la LAULA, como la actuación de comprobación y ejecución de la demarcación municipal que, en ningún caso podrá implicar modificación de términos municipales.

El replanteo lo define como la proyección de una línea definitiva sobre la realidad física, a partir de la descripción contenida en el acta de deslinde o en el acto administrativo o judicial que, en su caso lo señaló.

Y el amojonamiento, como la operación de colocación de señales, hitos, mojones o mugas, que hagan perceptible la línea divisoria entre los términos municipales pertenecientes a dos o más municipios limítrofes.

b) Establecer determinadas disposiciones en materia de demarcación municipal, relativas a los procedimientos de modificación de términos municipales y de cambio de nombre y de capitalidad de los municipios.

c) Establecer disposiciones relativas al Registro Andaluz de Entidades Locales.

PROTECCIÓN CIVIL: REGLAMENTO DE AGRUPACIONES LOCALES

Decreto 159/2016, de 4 de octubre de la Consejería de Justicia e Interior, por el que se aprueba el Reglamento General de las Agrupaciones Locales del Voluntariado de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 10 de octubre de 2016, número 195).

Define la Agrupación Local del Voluntariado de Protección Civil como la a organización constituida con carácter altruista que, dependiendo orgánica y funcionalmente de los entes locales, tiene como finalidad la participación voluntaria de la ciudadanía en tareas de protección civil, realizando funciones de colaboración en labores de prevención, socorro y rehabilitación, y tendrán la consideración de miembros del voluntariado las personas físicas que se comprometan de forma libre, gratuita y responsable a realizar actividades de interés

general con carácter voluntario y sin ánimo de lucro, dentro de los programas propios de Protección civil y a través de las Agrupaciones de tal naturaleza, que reúnan los requisitos establecidos en el Reglamento, entre los que destacamos ser mayor de edad y tener plena capacidad de obrar ni estar inhabilitada para el ejercicio de funciones públicas.

Las Agrupaciones Locales del Voluntariado de Protección Civil dependen orgánica y funcionalmente de los entes locales, a quienes corresponde la creación, modificación, disolución y registro de la Agrupación, así como la admisión de sus miembros.

La formación del voluntariado podrá ser impartida por la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, así como por otras entidades que impartan cursos homologados por la citada Escuela.

Regula asimismo, el equipamiento, vehículos e instalaciones de las Agrupaciones, que corresponde a la entidad local de la que dependan, así como la uniformidad de las Agrupaciones.

Las entidades locales que a la entrada en vigor del Reglamento, de las que dependan las Agrupaciones dispondrán de un plazo de tres años contados desde su entrada en vigor para la adaptación de sus normas al Reglamento general, y las que estén inscritas en el Registro mantendrán su inscripción, y las que no lo estén disponen de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma para que el órgano de la entidad local solicite su inscripción.

MEDIO AMBIENTE

INCENDIOS FORESTALES

Decreto 160/2016, de 4 de octubre de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, por el que se modifica el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía aprobado por el Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía y se modifica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales aprobado por el Decreto 267/2001, de 13 de noviembre (BOJA de 10 de octubre de 2016, número 195).

El Decreto que comentamos modifica el apéndice relativo a las Zonas de peligro de la provincia de Granada.

CONSERVACIÓN DOÑANA NORTE Y OESTE: PLAN DE GESTIÓN

Orden de 10 de octubre de 2016 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación de Doñana Norte y Oeste (ES6150009) (BOJA de 18 de octubre de 2016, número 200).

CONSERVACIÓN DE LA RED ECOLÓGICA NATURA 2000

Decreto 172/2016, de 8 de noviembre 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 Karst en Yesos de Sorbas (ES6110002), Sierra Alhamilla (ES0000045), Desierto de Tabernas (ES0000047), Sierra Pelada y Rivera del Aserrador (ES0000052), Peñas de Aroche (ES6150007), Alto Guadalquivir (ES6160002) y Laguna Grande (ES6160004) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Paraje Natural Karst en Yesos de Sorbas, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Parajes Naturales Sierra Alhamilla y Desierto de Tabernas, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Parajes Naturales Sierra Pelada y Rivera del Aserrador y Peñas de Aroche y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Parajes Naturales Alto Guadalquivir y Laguna Grande (BOJA de 23 de diciembre de 2016, número 245).

FIESTAS

DÍAS INHÁBILES 2016

Orden de 27 de septiembre de 2016 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se modifica la Orden de 18 de mayo de 2015, por la que se determina el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos administrativos para el año 2016 (BOJA de 10 de octubre de 2016, número 195).

FIESTAS LOCALES MUNICIPALES PARA 2017

Resolución de 13 de diciembre de 2016 de la Dirección General de Relaciones Laborales y Seguridad y Salud Laboral de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, por la que se publica la relación de fiestas locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2017 (BOJA de 20 de diciembre de 2016, número 242).

SERVICIOS SOCIALES

DROGODEPENDENCIA: SUBVENCIONES

Orden de 6 de octubre de 2016 de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva dirigidas al fomento del empleo de personas drogodependientes o afectadas por otras adicciones en proceso de incorporación social, “Programa Arquímedes”, en el ámbito de las competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (BOJA de 11 de octubre de 2016, número 196).

LEY 9/2016

Ley 9/2016, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía (BOJA de 29 de diciembre de 2016, número 248).

La Ley deroga, entre otras la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, si bien hasta que se proceda a la aprobación del desarrollo reglamentario de la nueva ley, serán de aplicación las normas actualmente vigentes dictadas en desarrollo de la Ley 2/1988, en lo que no sean contrarias a la Ley 9/2016 en tanto no sean sustituidas o derogadas.

Aquí nos vamos a ceñir a sintetizar los aspectos de la ley 9/2016 que afectan a los entes locales.

La Ley es de aplicación a todos los servicios, prestaciones y actividades del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

El Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía se estructura en dos niveles de atención coordinados y complementarios entre sí: a) nivel primario de servicios sociales, en el que se ubican los servicios sociales comunitarios, y b) nivel especializado de servicios sociales (art. 26).

Los servicios sociales comunitarios constituyen la estructura básica del nivel primario de servicios sociales, correspondiendo su organización y gestión así como sus centros, a las entidades locales de ámbito municipal o supramunicipal, en el marco de la planificación autonómica y en el ejercicio de las competencias propias en materia de servicios sociales que les atribuyen la LAULA (art. 27).

Las funciones de los servicios sociales comunitarios vienen enumeradas exhaustivamente en el artículo 28. El centro de servicios sociales comunitarios lo configura la Ley como la estructura física, administrativa y técnica básica en el ámbito de las administraciones locales, y estará compuesto, como mínimo, por un equipo básico de servicios sociales comunitarios. El ámbito territorial de referencia del centro de servicios sociales comunitarios será la Zona Básica de Servicios Sociales, debiendo disponer cada zona de, al menos, un centro de servicios sociales comunitarios. Estos centros podrán tener carácter municipal o supramunicipal, y los municipales podrán estar desconcentrados en distritos o barrios, pero respetando siempre la vinculación operativa con el centro de referencia (art.29). Cada centro de servicios sociales comunitarios estará dotado de un equipo interdisciplinar de profesionales empleados públicos compuesto por personal técnico y administrativo cuyo perfil del profesional de referencia y funciones vienen establecidos en los artículos 30 y 31.

La Administración de la Junta de Andalucía podrá colaborar con las entidades locales en la creación de infraestructuras de servicios sociales comunitarios, de acuerdo con la división territorial contenida en el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía (art. 118.2), y los municipios podrán facilitar a la Administración de la Junta de Andalucía el suelo necesario para la construcción de los nuevos centros de servicios sociales previstos en la planificación autonómica de servicios sociales, de acuerdo con lo previsto en la legislación específica sobre el Patrimonio Municipal del Suelo (art. 118.3).

Los centros de servicios sociales comunitarios, así como los centros y servicios de día y de noche y los centros y servicios de atención residencial precisarán autorización administración de la Consejería competente en materia de servicios sociales, para su puesta en funcionamiento y para las modificaciones sustanciales que afecten a la estructura física de las instalaciones o a la estructura funcional (art. 83).

Los servicios sociales especializados constituyen la estructura del nivel especializado de servicios sociales e integran todos aquellos centros y servicios sociales que configuran el nivel de intervención específico para el desarrollo de aquellas actuaciones que, atendiendo a su mayor complejidad, requieran una especialización técnica concreta o una disposición de recursos determinados (arts. 26 y 32). Los ayuntamientos, una vez garantizados los servicios sociales comunitarios en su municipio, y de acuerdo con su capacidad financiera podrán prestar los servicios sociales especializados que consideren necesarios, de acuerdo con los requisitos previstos en la legislación estatal y autonómica en el marco de la planificación establecida por la Comunidad Autónoma (art. 51.5).

El artículo 51.1 establece como competencias propias de las entidades locales de Andalucía, competencias que se ejercerán en el marco del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía, las siguientes:

- a) Estudiar y detectar las necesidades sociales en su ámbito territorial.
- b) Planificar, en el marco del Plan Estratégico de Servicios Sociales y del Mapa de Servicios Sociales de Andalucía, los servicios sociales comunitarios en su ámbito territorial.
- c) Promover el establecimiento de centros y servicios que constituyen el equipamiento propio de los servicios sociales comunitarios y, en su caso, de los servicios sociales especializados.
- d) Proporcionar la dotación de espacios y centros y el personal suficiente y adecuado para las prestaciones de los servicios sociales comunitarios, de acuerdo a los criterios que establezca el Mapa de Servicios Sociales.
- e) Gestionar las prestaciones del catálogo correspondientes a los servicios sociales comunitarios.
- f) Fomentar la participación ciudadana en la prevención y resolución de los problemas sociales detectados en su territorio.
- g) Elaborar planes de actuación local en materia de servicios sociales, de acuerdo con la planificación estratégica de la Consejería competente en materia de servicios sociales.
- h) Aportar la participación financiera que les corresponda en el mantenimiento de los servicios sociales comunitarios.
- i) Colaborar en las funciones de inspección y control de la calidad, de acuerdo a la legislación autonómica.
- j) Realizar programas de sensibilización social, de participación ciudadana, promoción del asociacionismo, del voluntariado y de otras formas de ayuda mutua.
- k) Coordinar las actuaciones de las entidades con o sin ánimo de lucro que desarrollen servicios sociales en el municipio.
- l) Coordinar la política municipal de servicios sociales con la desarrollada por otros sistemas de protección social.
- m) Detectar precozmente las situaciones de riesgo social individuales y comunitarias.
- n) Cualquier otra que le sea atribuida de acuerdo con la legislación vigente.

Además, el artículo 52 dispone que se podrán delegar a los municipios y a las diputaciones provinciales los servicios sociales de titularidad autonómica, en el marco de lo dispuesto en la normativa básica de régimen local y en la LAULA.

Asimismo, las entidades locales ejercerán sus facultades de planificación u ordenación de los servicios y actividades de acuerdo con sus competencias y de conformidad con las directrices contenidas en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía (art. 76.3).

El Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía se financiará con cargo, entre otras fuentes, a los Presupuestos de las entidades locales de Andalucía (art. 115), y tendrán en cuenta el principio de prioridad presupuestaria para la infancia (art. 116.2). Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía colaborará en la financiación de los servicios sociales comunitarios mediante los programas de colaboración financiera previstos en la LAULA, y de acuerdo con los criterios que se establezcan en la planificación autonómica y el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía, siendo un criterio de valoración para el acceso a la financiación por parte de la Junta de Andalucía el nivel de esfuerzo presupuestario de los ayuntamientos para la prestación de los servicios sociales de su competencia (art. 119). La financiación de los servicios sociales especializados corresponderá a la Administración que, en cada caso, sea titular de los servicios, de acuerdo con los requisitos previstos en la legislación estatal o autonómica, y la Administración de la Junta de Andalucía podrá contribuir a la financiación de los servicios sociales especializados de titularidad locales que se ajusten estrictamente a las previsiones de la planificación autonómica y el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía, y una vez garantizados por la entidad local correspondiente los servicios sociales comunitarios (art. 120).

Las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, en el ejercicio de su capacidad de autoorganización y dentro de su ámbito competencial, podrán constituir consejos provinciales o locales de servicios sociales como órganos de carácter consultivo y de participación en materia de servicios sociales de las entidades locales, correspondiendo a éstas la determinación de la composición y el régimen de funcionamiento en el marco de lo establecido en la Ley 9/2016 (art. 19).

Finalmente, las entidades locales, como titulares de los servicios sociales, pueden incurrir en las infracciones tipificadas como falta en el Título VI de la Ley, que regula las infracciones y las sanciones, y ser objeto de sanción.

COMERCIO

CENTRO COMERCIAL ABIERTO

Orden de 20 de octubre de 2016 de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en materia de comercio destinadas a promover las relaciones de cooperación del Sector Comercial Andaluz, así como a impulsar el Asociacionismo Comercial en todos sus niveles y la creación y consolidación de los

Centros Comerciales Abiertos (modalidad ASC-CCA). (BOJA de 26 de octubre de 2016, número 206).

Pueden solicitar las subvenciones, entre otras personas, los Ayuntamientos de Andalucía que cuenten en su municipio con, al menos, un Centro Comercial Abierto reconocido o en proyecto. Para este último caso, deberá acreditarse la presentación por parte de la Asociación, Federación o Confederación de comerciantes minoristas que lidere el proyecto de Centro Comercial Abierto, de la solicitud para la obtención del reconocimiento oficial como Centro Comercial Abierto de Andalucía conforme al procedimiento establecido en la Orden de 7 de mayo de 2010, junto con la documentación que el artículo 5 de la citada Orden se especifica.

Estas subvenciones, que tienen un límite máximo de 70.000 euros, van destinadas a la implantación, renovación o mejora de uno o varios de los siguientes elementos:

- Señalética comercial
- Iluminación
- Entoldado
- Microclima
- Engalanamiento
- Sistemas de videovigilancia.

El plazo para la presentación de las solicitudes vendrá determinado en la Orden que las convoque.

TURISMO**REGISTRO DE TURISMO**

Decreto 162/2016, de 18 de octubre de la Consejería de Turismo y Deporte, por el que se modifica el Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de turismo de Andalucía (BOJA de 26 de octubre de 2016, número 206).

TURISMO: MODIFICACIÓN

Orden de 11 de noviembre de 2016 de la Consejería de Turismo y Deporte, por la que se modifican anexos del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros, y Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, relativos a los requisitos exigidos a estos alojamientos (BOJA de 17 de noviembre de 2016, número 221).

La modificación tiene como objeto revisar y actualizar los requisitos técnicos recogidos en diferentes anexos de los reglamentos que regulan los diferentes tipos de alojamientos turísticos, afectando en particular a los establecimientos hoteleros (hoteles, hoteles-apartamentos, hostales y pensiones), alojamientos turísticos en el medio rural

(establecimientos de alojamiento turístico y viviendas turísticas de alojamiento rural) y establecimientos de apartamentos turísticos (edificios/complejos y conjuntos).

Esta modificación de anexos consiste en una adecuación y actualización de los requisitos técnicos exigidos para otorgar una determinada clasificación administrativa a dichos establecimientos de alojamiento turístico, así como de los requisitos exigidos a las viviendas turísticas de alojamiento rural.

VIVIENDA

AGENCIA DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN

Decreto 174/2016, de 15 de noviembre de la Consejería de Fomento y Vivienda, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA) (BOJA de 21 de noviembre de 2016, número 223).

La Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía es una agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, para la realización de las actividades que legalmente tiene atribuidas. Tiene personalidad jurídica pública diferenciada y patrimonio y tesorería propios, con administración autónoma, y con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, adscribiéndose a la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de vivienda, a la que corresponderá la dirección estratégica, evaluación y control de eficacia.

FORMACIÓN, EMPLEO Y COMERCIO

ESCUELAS TALLER Y TALLERES DE EMPLEO: SUBVENCIONES

Resolución de 7 de diciembre de 2016 de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, por la que se convoca la concesión de subvenciones para incentivar la realización de Escuelas Taller y Talleres de Empleo, conforme a lo previsto en la Orden de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de 2 de junio de 2016, por la que se regulan los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficios, Talleres de Empleo y Unidades de Promoción y Desarrollo en la Junta de Andalucía y se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas en régimen de concurrencia competitiva a dichos programas (BOJA de 14 de diciembre de 2016, número 238).

La Resolución tiene por objeto convocar, para el año 2017, la concesión de subvenciones destinadas a la ejecución de proyectos de Escuelas Taller y Talleres de Empleo, en régimen de concurrencia competitiva, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en los términos expuestos en

la Orden de 2 de junio de 2016 y conforme a los anexos a la presente Convocatoria que estarán disponibles en el portal web de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio durante el período de presentación de solicitudes, que es desde el 15 de enero de 2017 hasta el 30 de abril de 2017 en el siguiente enlace:

<http://juntadeandalucia.es/organismos/empleoempresaycomercio/areas/formacionempleo.html>

La duración de los distintos tipos de proyectos será la siguiente:

1. Escuelas Taller:

a. Fase formativa: 6 meses.

b. Fase de trabajo en alternancia: 6 meses.

2. Taller de Empleo:

a. Fase de trabajo en alternancia: 12 meses.

Las Corporaciones Locales pueden ser beneficiarias de la subvención.

FERIAS COMERCIALES PARA 2017

Orden de 15 de diciembre de 2016 1 de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, por la que se otorga el reconocimiento de la condición de oficial a las Ferias Comerciales de Andalucía y se aprueba el calendario para el año 2017 (BOJA de 22 de diciembre de 2016, número 244).

PERSONAL: INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PLAN DE FORMACIÓN 2017

Resolución de 21 de diciembre de 2016, del Instituto Andaluz de Administración Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se publica el Plan de Formación para 2017 y se convocan determinados cursos de los Programas de Formación General, de Especialización y de Justicia (BOJA de 30 de diciembre de 2016, número 249).

PLANES DE LA HACIENDA

HACIENDA: PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LCOALES EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD: DISTRIBUCIÓN

Orden de 29 de noviembre de 2016 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se publica la modificación del Anexo I y los valore de las variables establecidas en el artículo 10 de la ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 16 de diciembre de 2016, número 240).

HACIENDAS LOCALES: INFRAESTRUCTURAS DE SERVICIOS ESENCIALES BÁSICOS DAÑADAS POR CATÁSTROFES: COLABORACIÓN FINANCIERA

Decreto-ley 6/2016, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el programa de colaboración financiera específica con las entidades locales para actuaciones extraordinarias en infraestructuras e instalaciones destinadas a la prestación de servicios esenciales y básicos de la competencia municipal en Andalucía dañadas por las situaciones de emergencias y catástrofes públicas ocasionadas por los fenómenos meteorológicos adversos sufridos en diversas zonas de las provincias de Huelva, Cádiz y Málaga desde el 1 de diciembre al 5 de diciembre de 2016 (BOJA de 16 de diciembre de 2016, Boletín extraordinario, número 3).

El objeto del Decreto-ley es la aprobación de un programa de colaboración financiera específica de la Junta de Andalucía con las entidades locales, para la financiación de las actuaciones de restitución, reparación, especial conservación o limpieza o cualesquiera otras de reposición a su uso propio de las infraestructuras e instalaciones que estén destinadas a la prestación de los servicios públicos básicos de la competencia municipal a que se refiere el artículo 31 de la LAULA, dañadas por los fenómenos meteorológicos adversos que se han sufrido en áreas localizadas de las provincias de Cádiz, Huelva y Málaga desde el 1 de diciembre al 5 de diciembre de 2016.

El Decreto-ley regula las actuaciones financiadas y los demás requisitos para la financiación de la reposición de las referidas infraestructuras.

TRANSFERENCIAS A ENTIDADES LOCALES DE HUELVA, CÁDIZ Y MÁLAGA PARA ACTUACIONES EXTRAORDINARIAS POR FENÓMENOS METEOROLÓGICOS ADVERSOS

Orden de 20 de diciembre de 2016 de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, por la que se concretan las cuantías de las transferencias de financiación establecidas en el Decreto-ley 6/2016, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Colaboración Financiera Específica con las Entidades Locales para actuaciones extraordinarias en infraestructuras e instalaciones destinadas a la prestación de servicios esenciales y básicos de la competencia municipal en Andalucía dañadas por las situaciones de emergencias y catástrofes públicas ocasionadas por los fenómenos meteorológicos adversos sufridos en diversas zonas de las provincias de Huelva, Cádiz y Málaga desde el 1 de diciembre al 5 de diciembre de 2016 (BOJA de 21 de diciembre de 2016, número 243).

PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA 2017:
LEY

Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017 (BOJA de 29 de diciembre de 2016, número 248).

En lo que se refiere al régimen local destacamos los extremos que decimos a continuación.

El artículo 36 regula los anticipos a Corporaciones Locales en concepto de anticipos de tesorería, con carácter excepcional, a cuenta de los recursos que hayan de percibir con cargo al Presupuesto por participación en los ingresos del Estado o en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El importe total de los anticipos a conceder no podrá rebasar los 50.000.000 € en el caso de ser con cargo a la participación en los ingresos del Estado y de 100.000.000 € en el caso de efectuarse con cargo a la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma. En ambos supuestos, la amortización, mediante deducción efectuada al pagar las correspondientes participaciones, se calculará de forma que el anticipo quede reintegrado dentro del plazo de un año a partir de la recepción del mismo.

Para los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, el importe de cada anticipo no podrá sobrepasar el 50% del total de las entregas a cuenta de la participación en los ingresos del Estado o de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma del ejercicio en el cual se solicite ni ser superior cada uno de ellos a 2.500.000 €.

En el caso de municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes, el importe de cada anticipo no podrá sobrepasar el 25% del total de las entregas a cuenta de la participación en los ingresos del Estado o de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma del ejercicio en el cual se solicite ni ser superior cada uno de ellos a 2.500.000 €.

No podrá concederse un anticipo a aquella Corporación que lo solicite, cuando ésta hubiese obtenido anteriormente un anticipo con cargo a una participación de la misma naturaleza que la solicitada, en tanto no transcurra un año a contar desde la fecha de su concesión, y siempre que haya sido reintegrado en su totalidad.

El artículo 42 faculta al Consejo de Gobierno para que realice, en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las adaptaciones técnicas precisas y las transferencias de créditos procedentes a favor de las Entidades Locales, en los supuestos en que se concreten las partidas y cuantías en las correspondientes leyes de transferencia o, en su caso, decretos de transferencia o delegación de competencias reguladas en la LAULA.

Finalmente, el artículo 43 dispone que las deudas de las Entidades Locales a favor de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía se compensarán preferentemente con cargo a los créditos que tuvieran reconocidos en el Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

**PLAN EXTRAORDINARIO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA ALIMENTARIA:
ASIGNACIÓN A ENTIDADES LOCALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Resolución de 13 de diciembre de 2016 de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, por la que se asignan definitivamente los importes económicos que corresponden a determinadas Entidades Locales para apoyo de acciones del Plan

Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía de 2016 (BOJA de 16 de diciembre de 2016, número 240).

TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURAS: PLAN DE INFRAESTRUCTURAS

Decreto 191/2016, de 27 de diciembre, de la Consejería de Fomento y Vivienda, por el que se aprueba el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2020 (PISTA 2020) (BOJA de 30 de diciembre de 2016, número 249).

El texto del Plan se encuentra en la siguiente URL:

<http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/servicios/pista>.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DECLARA QUE LA NORMA ESPAÑOLA QUE PERMITE LA RENOVACIÓN DE SUCESIVOS NOMBRAMIENTOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, DE DURACIÓN DETERMINADA, PARA PRESTAR SERVICIOS DE NATURALEZA TEMPORAL ES ABUSIVA Y CONTRARIA A LA DIRECTIVA 99/70/CE

Sentencia de 14 de septiembre de 2016 de la Sala Décima del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Procedimiento prejudicial C-16/15.

Ponente: F. Biltgen.

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de las cláusulas 3 a 5 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

La petición se presentó en el marco de un litigio entre la Sra. María Elena Pérez López y el Servicio Madrileño de Salud (Comunidad de Madrid), en relación con la calificación jurídica de su relación de servicio, que ha adoptado la forma de sucesivos nombramientos de duración determinada como miembro del personal estatutario temporal eventual de dicho Servicio, basada en el artículo 9 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, que dispone lo siguiente:

“1. Por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, los servicios de salud podrán nombrar personal estatutario temporal.

Los nombramientos de personal estatutario temporal podrán ser de interinidad, de carácter eventual o de sustitución.

2. El nombramiento de carácter interino se expedirá para el desempeño de una plaza vacante de los centros o servicios de salud, cuando sea necesario atender las correspondientes funciones.

Se acordará el cese del personal estatutario interino cuando se incorpore personal fijo, por el procedimiento legal o reglamentariamente establecido, a la plaza que desempeñe, así como cuando dicha plaza resulte, amortizada.

3. El nombramiento de carácter eventual se expedirá en los siguientes supuestos:

a) Cuando se trate de la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria.

b) Cuando sea necesario para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios.

c) Para la prestación de servicios complementarios de una reducción de jornada ordinaria.

Se acordará el cese del personal estatutario eventual cuando se produzca la causa o venza el plazo que expresamente se determine en su nombramiento, así como cuando se supriman las funciones que en su día lo motivaron.

Si se realizaran más de dos nombramientos para la prestación de los mismos servicios por un periodo acumulado de 12 o más meses en un período de dos años, procederá el estudio de las causas que lo motivaron, para valorar, en su caso, si procede la creación de una plaza estructural en la plantilla del centro”.

La Sra. Pérez López fue nombrada personal temporal eventual como enfermera en el Hospital Universitario de Madrid durante el período comprendido entre el 5 de febrero y el 31 de julio de 2009. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9, apartado 3, del Estatuto Marco, el nombramiento indicaba como causa justificativa la “realización de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria», y como contenido y descripción de la prestación el «desarrollo de su actividad en este Hospital para garantizar la atención asistencial”, y tras el primer nombramiento, le sucedieron otros siete, con una duración de tres, seis o nueve meses con idéntico contenido, hasta que durante la vigencia del último de ellos la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid dictó la Orden de 28 de enero de 2013, por la que, para cumplir el objetivo de contención del gasto público, se establecía que, una vez llegada la fecha de fin del nombramiento, debía procederse al cese del personal estatutario temporal eventual y a la liquidación de haberes correspondiente al período de servicios prestados, incluso en los casos en los que, a continuación, fuera a realizarse un nuevo nombramiento a favor del mismo titular, por lo que el 8 de marzo de 2013 se comunicó a la interesada la finalización de su relación de servicio con efectos del 31 de marzo de 2013, a la vez que el 21 de marzo de 2013 se le comunicó su nuevo nombramiento

idéntico a los anteriores pro el período comprendido entre 1 de abril y el 30 de junio de 2013.

La interesada interpuso recurso de alzada contra la comunicación de cese y contra su nuevo nombramiento como personal estatutario temporal eventual. Transcurrido el plazo previsto legalmente para considerar desestimado su recurso de alzada por silencio administrativo, el 13 de septiembre de 2013 interpuso recurso contencioso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Madrid, en el que alega, en esencia, que sus sucesivos nombramientos no tenían por objeto responder a necesidades coyunturales o extraordinarias de los servicios de salud, sino que en realidad correspondían a una actividad permanente. En consecuencia, la sucesión de nombramientos de duración determinada incurre en fraude de ley y la relación de servicio debe transformarse.

El Juzgado solicitó la petición de decisión prejudicial al TJUE, suspendiendo en consecuencia el procedimiento, hasta que el TJUE se pronunciara.

El TJUE declara que en la medida en que el Acuerdo marco no excluye ningún sector particular, un trabajador como la demandante en el litigio principal, que presta servicios como enfermera y forma parte del personal estatutario temporal eventual de un servicio público de salud, está incluido en el ámbito de aplicación del Acuerdo marco, y cuya cláusula 5 tiene por objeto alcanzar uno de los objetivos perseguidos por éste, en concreto imponer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerada fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores, estableciendo un cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados.

Por consiguiente, la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco (LCEur 1999, 1692) impone a los Estados miembros, a efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, la adopción efectiva y vinculante de una o varias de las medidas que enumera cuando su Derecho interno no contemple medidas legales equivalentes. De ese modo, la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco asigna a los Estados miembros un objetivo general, consistente en la prevención de tales abusos, dejándoles sin embargo la elección de los medios para alcanzarlo, siempre que no pongan en peligro el objetivo o el efecto útil del Acuerdo marco. De ello se desprende que, cuando se ha producido una utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada sucesivos, es indispensable poder aplicar alguna medida que ofrezca garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión.

Por otro lado, procede recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación del Derecho interno, ya que esta tarea incumbe exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente o, en su caso, a los tribunales nacionales competentes, que deben determinar si lo dispuesto en la normativa nacional pertinente cumple los requisitos establecidos en la cláusula 5 del Acuerdo marco. Por consiguiente, en principio, corresponde al juzgado remitente apreciar en qué medida los requisitos de aplicación y la ejecución efectiva de las disposiciones pertinentes del Derecho interno hacen que éstos constituyan una medida apropiada para prevenir y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. No obstante, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse en un procedimiento prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar al órgano jurisdiccional nacional en su apreciación.

En relación con la existencia de una «razón objetiva», se desprende de la jurisprudencia que debe entenderse que este concepto se refiere a las circunstancias específicas y concretas que caracterizan una determinada actividad y que, por tanto, pueden justificar en ese contexto particular la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada. Tales circunstancias pueden tener su origen, en particular, en la especial naturaleza de las tareas para cuya realización se celebran tales contratos y en las características inherentes a las mismas o, eventualmente, en la persecución de un objetivo legítimo de política social por parte de un Estado miembro. En cambio, una disposición nacional que se limitara a autorizar de manera general y abstracta, a través de una norma legal o reglamentaria, la utilización de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada no se ajustaría a las exigencias dichas, porque una disposición de esta naturaleza, de carácter meramente formal, no permite deducir criterios objetivos y transparentes a fin de verificar si la renovación de tales contratos responde efectivamente a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto. Por tanto, tal disposición entraña un riesgo real de dar lugar a una utilización abusiva de este tipo de contratos y, por ende, no es compatible ni con el objetivo ni con el efecto útil del Acuerdo marco.

Yendo al caso concreto, la norma nacional controvertida en el litigio principal no establece una autorización general y abstracta para utilizar sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, sino que limita la celebración de tales contratos, en esencia, a los efectos de satisfacer necesidades provisionales. En efecto, debe declararse que, en una Administración que dispone de numeroso personal, como el sector de la sanidad pública, es inevitable que con frecuencia sean necesarias sustituciones temporales a causa, en particular, de la indisponibilidad de miembros del personal en situación de baja por enfermedad, de permiso de maternidad o de permiso parental u otras. La sustitución temporal de trabajadores en esas circunstancias puede constituir una razón objetiva en el sentido de la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo marco,

que justifica tanto la duración determinada de los contratos concluidos con el personal sustituto como la renovación de esos contratos en función de nuevas necesidades, a reserva del cumplimiento de las exigencias fijadas para ello por el Acuerdo marco. Además, es preciso señalar que la obligación de organizar los servicios de salud de forma que se garantice la adecuación constante entre el personal sanitario y el número de pacientes incumbe a la Administración pública, y depende de un gran número de factores que pueden reflejar una necesidad particular de flexibilidad.

En cambio, no puede admitirse que nombramientos de duración determinada puedan renovarse para desempeñar de modo permanente y estable funciones de los servicios de salud incluidas en la actividad normal del personal estatutario fijo. En efecto, la renovación de contratos o relaciones laborales de duración determinada para cubrir necesidades que, de hecho, no tienen carácter provisional, sino permanente y estable, no está justificada en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo marco, en la medida en la que tal utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada se opone directamente a la premisa en la que se basa dicho Acuerdo marco, a saber, que los contratos de trabajo de duración indefinida constituyen la forma más común de relación laboral, aunque los contratos de duración determinada sean característicos del empleo en algunos sectores o para determinadas ocupaciones y actividades.

Por otra parte, el Acuerdo marco no establece los requisitos para que puedan utilizarse los contratos de trabajo de duración determinada y no tiene por objeto armonizar todas las normas nacionales relativas a los contratos de trabajo de duración determinada. En efecto, su objeto es únicamente establecer, fijando principios generales y prescripciones mínimas, un marco general para garantizar la igualdad de trato a los trabajadores con contrato de duración determinada, protegiéndolos contra la discriminación, y para evitar los abusos derivados de la utilización de contratos sucesivos de trabajo de duración determinada o de relaciones laborales de este tipo, pero no es menos cierto que el margen de apreciación atribuido a los Estados miembros para determinar el contenido de las normas nacionales relativas a los contratos de trabajo no puede llegar hasta el punto de poner en peligro el objetivo o el efecto útil del Acuerdo marco. Por consiguiente, la cláusula 5 del Acuerdo marco debe interpretarse en el sentido de que, en principio, no se opone a una norma nacional como la controvertida en el litigio principal, que impone que la relación de servicio finalice en la fecha prevista en el nombramiento de duración determinada y que se abone la liquidación de haberes, sin perjuicio de un posible nombramiento posterior, siempre que esta norma no menoscabe el objetivo o el efecto útil del Acuerdo marco, lo que incumbe comprobar al juzgado remitente.

En virtud de todo lo expuesto, **el TJUE**, en lo que aquí interesa **declara:**

Que la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una norma nacional, como la controvertida en el litigio principal, sea aplicada por las autoridades del Estado miembro de que se trate de manera que:

– la renovación de sucesivos nombramientos de duración determinada en el sector de la sanidad pública se considera justificada por “razones objetivas”, en el sentido de dicha cláusula, debido a que los nombramientos se basan en disposiciones que permiten la renovación para garantizar la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria, siendo así que, en realidad, estas necesidades son permanentes y estables;

– no existe ninguna obligación de crear puestos estructurales que pongan fin al nombramiento del personal estatutario temporal eventual que incumba a la Administración competente y le permite proveer los puestos estructurales creados mediante el nombramiento de personal estatutario temporal interino, de modo que la situación de precariedad de los trabajadores perdura, mientras que el Estado miembro de que se trata tiene un déficit estructural de puestos fijos en dicho sector.

Que la cláusula 5 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, debe interpretarse en el sentido de que, en principio, no se opone a una norma nacional como la controvertida en el litigio principal, que impone que la relación de servicio finalice en la fecha prevista en el nombramiento de duración determinada y que se abone la liquidación de haberes, sin perjuicio de un posible nombramiento posterior, siempre que esta norma no menoscabe el objetivo o el efecto útil del Acuerdo marco, lo que incumbe comprobar al juzgado remitente.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA DECLARA QUE ES CONFORME A LA DIRECTIVA 2000/78/CE EXIGIR A LOS CANDIDATOS A INGRESO EN LAS FUERZAS ARMADAS LÍMITES DE EDAD

Sentencia de 15 de noviembre de 2016 de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Procedimiento prejudicial C-258/15.

Ponente: José Luís da Cruz Vilaça.

La petición de decisión prejudicial fue presentada en el marco de un litigio entre el Sr. Gorka Salaberría Sorondo y la Academia Vasca de Policía y Emergencias, en relación con la decisión de ésta de publicar una convocatoria que exige que los candidatos a puestos de agentes de la Ertzaintza (Policía Autónoma Vasca) no hayan cumplido la edad de 35 años, y tiene por objeto la interpretación de los artículos 2, apartado 2, 4, apartado 1, y 6, apartado 1, letra c), de la Directiva 2000/78/CE (del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación).

El Sr. Salaberría Sorondo interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra la resolución de 1 de abril de 2014 de la Directora General de la Academia Vasca de Policía y Emergencias, por la que se convoca procedimiento selectivo para ingreso en la categoría de Agente de la Escala Básica de la Ertzaintza, impugnando la legalidad de la base segunda, apartado 1, letra c), de la convocatoria, que exige que los candidatos no hayan cumplido los 35 años para poder participar en el proceso selectivo. El interesado, que es mayor de 35 años, alega que este requisito infringe la Directiva 2000/78 (y los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sostiene, en particular, que el límite de edad establecido carece de justificación, en la medida en que restringe el derecho a acceder a las funciones públicas sin causa razonable.

El TJUE considera que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78 dispone que “una diferencia de trato basada en una característica relacionada con cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1 [de dicha Directiva no tendrá carácter discriminatorio cuando, debido a la naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o al contexto en que se lleve a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado”]; de esta disposición se desprende que no es el motivo en el que se basa la diferencia de trato, sino una característica vinculada a dicho motivo, la que debe constituir un requisito profesional esencial y determinante el hecho de poseer

capacidades físicas específicas para poder cumplir las tres misiones esenciales de la Ertzaintza, descritas en el artículo 26, apartado 1, de la Ley 4/1992, a saber, garantizar la protección de las personas y bienes, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de todos y velar por la seguridad de los ciudadanos, puede considerarse un requisito profesional esencial y determinante, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78, para el ejercicio de la profesión controvertida en el litigio principal.

En virtud de todo lo expuesto, **el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:**

El artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en relación con el artículo 4, apartado 1, de ésta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma como la controvertida en el litigio principal, que establece que los candidatos a puestos de agentes de un cuerpo de policía que ejercen todas las funciones operativas o ejecutivas que corresponden a dicho cuerpo no deben haber cumplido la edad de 35 años.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DECLARA QUE NO ES CONTRARIA A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL LOS ARTÍCULOS 32.4, 33.1 Y 82.2 DE LA LEY 9/2010, DE 30 DE JULIO, DE AGUAS DE ANDALUCÍA

Sentencia número 152/2016 del Pleno del Tribunal Constitucional de 22 de septiembre.

Conflicto Constitucional 570/2011.

Ponente: Encarnación Roca Trías.

El Ayuntamiento de Abrucena (Almería) y otros 111 municipios de Andalucía plantearon el presente conflicto en defensa de la autonomía municipal contra los arts. 32, 33, 78, 82.2, 91, 92, 93, 94, 95 y 96 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía. Por cuestiones formales, el TC limita el objeto del conflicto a los artículos 32.4, 33.1 y 82.2 de la referida Ley, inadmitiendo la impugnación de los restantes artículos.

Recuerda el TC de que este proceso constitucional versa exclusivamente sobre la defensa de la autonomía local garantizada por la Constitución, de suerte que el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese “contenido mínimo” que protege la garantía institucional y considerados definitorios de “los elementos esenciales” o del “núcleo primario” del autogobierno de los entes locales territoriales.

La autonomía local constitucionalmente garantizada se configura, como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible. La autonomía local permite configuraciones legales diversas debiendo limitarse el juicio de constitucionalidad a comprobar si el legislador ha respetado la garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, que les hace reconocibles en tanto que dotados de autogobierno.

Partiendo de tales premisas deben analizarse los preceptos impugnados, comenzando por el art. 32.4 de la Ley 9/2010, según el cual:

“Será obligatoria la gestión de los servicios del agua por los municipios dentro del sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, cuando resulte necesario por razones técnicas, económicas o ambientales y así se establezca mediante resolución motivada de la persona titular de la Consejería competente en materia de agua, previa audiencia a los municipios interesados.

En el supuesto de que una entidad local disponga de derechos de captación de aguas que sirvan para el abastecimiento de dos o más municipios, deberá obligatoriamente prestarse dicho servicio de abastecimiento dentro de un sistema de gestión supramunicipal, en la forma establecida por esta Ley, de manera que se garantice el abastecimiento en condiciones de igualdad para todos los usuarios incluidos en el ámbito territorial de dicho sistema.

La falta de integración de los entes locales en los sistemas supramunicipales de gestión del agua de uso urbano, de acuerdo con lo establecido en este apartado, conllevará la imposibilidad para dichos entes de acceder a las medidas de fomento y auxilio económico para infraestructuras del agua, su mantenimiento y explotación, que se establezcan por la Administración Autónoma”.

Lo cuestionado por los municipios promotores del conflicto son los párrafos primero y tercero del precepto. Respecto al primero se cuestiona que se condiciona el ejercicio de una competencia local a lo que disponga una resolución administrativa; sobre el tercero, se afirma que se penaliza a los entes locales que no se integren en el sistema de gestión supramunicipal.

En el examen de esta cuestión, se debe partir de que corresponde al legislador autonómico regular las competencias propias municipales en este ámbito, pues “en materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137 y 141 CE, las bases del régimen local *ex art.* 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía» (STC 41/2016).

El art. 92.2 d) del Estatuto de Andalucía prevé que los Ayuntamientos tienen competencias propias “en los términos que determinen las leyes» sobre «la ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales”. Además, el art. 25.2 c) LBRL dispone que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias propias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas respecto del «Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales». Igualmente, conforme al art. 26.1 LBRL, los municipios deben prestar los servicios de «abastecimiento domiciliario de agua potable» y «alcantarillado», lo que significa que «están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios determinados que recaen sobre materias de competencia

autonómica. Esa reserva derivada del art. 26.1LBRL es absoluta en el sentido de que es obligatoria para todo tipo de municipios, independientemente del tamaño y situación financiera de éstos. Al respecto, el art. 26.2LBRL dispone que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de, entre otros, los servicios de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales...

En concordancia con dichos preceptos básicos, el apartado 1 del art. 13 de la Ley 9/2010 incluye como competencias de los municipios, los servicios de abastecimiento en alta y en baja, y de saneamiento y depuración, servicios que, conforme a lo establecido en el apartado 3 de este mismo precepto, podrán ser prestados directamente o a través las diputaciones provinciales y los entes supramunicipales, lo que implica la articulación de una colaboración vertical para la prestación de servicios públicos locales coherente con el carácter obligatorio del servicio a prestar. Ese carácter obligatorio explica la llamada bien a la colaboración intermunicipal como fórmula de prestación de servicios obligatorios, bien a una de las actividades típicas de las diputaciones enmarcable en la función de «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión», prevista como base del régimen local en el art. 36.1 b) LBRL.

Atendiendo a lo dicho se debe valorar si el precepto que se examina vulnera la garantía constitucional de la autonomía municipal en los aspectos denunciados por los recurrentes, el condicionamiento del ejercicio de una competencia local a lo que disponga una resolución administrativa que se imputa al primer párrafo del art. 32.4 y la penalización a los entes locales que no se integren en el sistema de gestión supramunicipal que derivaría del párrafo tercero del mismo precepto. Y el art. 32.4 no vulnera la autonomía local pues no impide o hace inviable la prestación por los municipios de los servicios de su competencia y el límite de dicha autonomía, su «derecho a intervenir» en las medidas que les afectan, se instrumenta a través de los varios cauces señalados, porque las competencias municipales sobre abastecimiento de agua no deben abarcar siempre la totalidad de las facultades posibles, al tratarse de una responsabilidad compartida entre los distintos niveles competenciales, atendiendo a la propia complejidad del servicio a prestar y a la existencia de un mapa local caracterizado por la proliferación de pequeños municipios. Ambas circunstancias pueden explicar que el legislador sectorial prefiera esta solución, atendiendo a la dificultad de la prestación de servicio y a los elevados costes que ello implica para muchas de las entidades locales afectadas, ya sea por razones de eficacia o por la carencia de los medios técnicos y materiales para prestarlo. Junto a ello existe una relación entre dichas entidades y el ejercicio de competencias propias de la Comunidad

Autónoma, ya que constituyen el ámbito de actuación de la Junta de Andalucía para la ejecución de las infraestructuras de aducción y depuración. En definitiva, la norma fija los límites tanto formales como materiales dentro de los cuales habrán de discurrir las consecuencias jurídicas que el propio precepto contempla. En todo caso, si una concreta resolución administrativa no determinase las aludidas razones técnicas, económicas o ambientales en las que se basa para establecer la gestión de los servicios del agua por los municipios dentro del sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, la respuesta al problema que ello podría plantear desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada correspondería, en su caso, a la jurisdicción ordinaria.

En segundo lugar, tampoco puede sostenerse que la no percepción de las ayudas autonómicas por los municipios que no se integren en los sistemas supramunicipales de gestión del agua vulnere el principio de autonomía local en su vertiente económica. Efectivamente, el precepto viene indirectamente a establecer que la financiación autonómica se dirige a instrumentar una competencia autonómica y, a su través, a financiar las infraestructuras supramunicipales, siendo legítimo que los municipios que no se integren en las infraestructuras supramunicipales no obtengan la financiación dirigida a las mismas.

Por su parte, el artículo 33.1 establece:

“Las entidades locales y sus entidades instrumentales de titularidad íntegramente pública, así como las sociedades de economía mixta participadas mayoritariamente por las citadas entidades, titulares o gestoras de las redes de abastecimiento cuyo rendimiento sea inferior al que se determine reglamentariamente, en los sistemas de distribución de agua de uso urbano, no podrán ser beneficiarias de financiación de la Junta de Andalucía destinada a dichas instalaciones, así como de otras medidas de fomento establecidas con la misma finalidad. Dicha medida será aplicable, una vez transcurridos los plazos establecidos reglamentariamente”.

Pues bien, los entes locales de Andalucía tienen reconocidas sus competencias sobre el abastecimiento de agua, ya tenga alcance municipal o supramunicipal (art. 13 y 34); la Comunidad Autónoma de Andalucía interviene en la financiación de las obras de abastecimiento de agua que considere de su interés y, por último, la propia Comunidad establece el rendimiento de las redes de manera que si los Entes locales –o sus sociedades instrumentales– que son titulares o gestores de dichas redes, no obtienen dichos rendimientos dejarán de beneficiarse de la financiación autonómica destinada a dichas instalaciones.

En este marco, el art. 33.1 de la Ley de aguas de Andalucía no vulnera la autonomía local de los municipios, pues éstos mantienen su derecho a intervenir en el abastecimiento de agua. No se les priva de su gestión y la exigencia de un determinado

rendimiento se acomoda a la competencia ordenadora del abastecimiento que incumbe, legítimamente, a la norma autonómica sectorial a la que debe adecuarse la competencia municipal según prevé el art. 2.1 LBRL.

Finalmente, el art. 82.2 regula los obligados al pago del denominado canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma. Se trata de un tributo propio de la Comunidad Autónoma, cuyos rendimientos quedan afectos a la financiación de este tipo de infraestructuras. Los obligados son las personas usuarias del agua de las redes de abastecimiento disponiendo el apartado 2 que “tendrán la consideración de sujetos pasivos, como sustitutos del contribuyente, las entidades suministradoras”.

Una queja similar a esta ya ha sido desestimada en la STC 85/2013, de 11 de abril, donde señaló que *“se impugna el art. 48.3 de la Ley porque se obliga a las entidades suministradoras de agua, entre ellas los Ayuntamientos, a cobrar el canon por cuenta de la Agencia Vasca del Agua. Se trata, sin embargo, de un típico instrumento de colaboración en la gestión tributaria que no merece, de suyo, tacha alguna de inconstitucionalidad”*.

Por tanto, dado el contenido del precepto, debe concluirse que no se vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada, en la medida en que la norma en conflicto no merma la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés pues, en el presente caso, las entidades locales van a seguir ejerciendo sus competencias en relación con el suministro de agua y tratamiento de aguas residuales en la misma forma en que lo venían ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma.

En consecuencia, el TC desestima el conflicto en defensa de la autonomía local.

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL VUELVE A PRONUNCIARSE SOBRE LA ADECUACIÓN A LA CONSTITUCIÓN DE LA REFORMA DE LA LEY 7/1985 DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL, EN LA REDACCIÓN DADA POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, EN RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTO POR EL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Sentencia número 168/2016 del Pleno del Tribunal Constitucional de 6 de octubre.

Recurso de inconstitucionalidad 1995/2014.

Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos.

El Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, interpone **recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 24 bis de la LRBRL, introducido por el 1.7 de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, 26.2 de la LRBRL, en la redacción dada por el 1.9 de Ley 27/2013, y disposiciones transitorias primera cuarta y la disposición adicional sexta, de esta última.**

El recurso se fundamenta en la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias y del Estatuto de Autonomía para Asturias.

El TC se remite a los fundamentos de derecho de sus sentencias 41/2016, de 3 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura, recurso 1792/2014 y 111/2016, de 9 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía, recurso 1959/2014.

En lo que se refiere a la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013, esta dispone lo siguiente:

“Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales”.

Al respecto, el TC considera que esta disposición afecta claramente a la Comunidad Autónoma de Aragón, habida cuenta de que su Estatuto establece expresamente lo siguiente: “las comarcas tienen a su cargo la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial” (artículo 83.2). Consecuentemente, hay que entender, de acuerdo

con la disposición impugnada, que las previsiones de la Ley 27/2013 “se aplicarán respetando la organización comarcal” aragonesa.

No puede perderse de vista que el régimen local no forma parte del contenido necesario del Estatuto de Autonomía (art. 147.2 CE) ni que, si el legislador estatutario optase por incluir dentro de él regulaciones a este respecto, debe limitarlas a unas líneas fundamentales o esenciales [. De modo que la organización comarcal, esté o no prevista en los Estatutos, puede ser objeto de legislación estrictamente autonómica. Tal legislación es, precisamente, la que puede establecer una regulación completa de la comarca, no limitada a las líneas fundamentales, aunque, naturalmente, respetando la legislación estatutaria y básica a este respecto, si es que existe. A su vez, hay que tener en cuenta que en este preciso ámbito la competencia básica estatal derivada del art. 149.1.18.^a CE es más estrecha y, por tanto, que la competencia estatutaria de las Comunidades Autónomas es más amplia: “las ‘entidades locales no necesarias o contingentes’, en general, y las de segundo grado (p. ej., comarcas), en particular”, “están dotadas de ‘un fuerte grado de interiorización autonómica’, sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE)”; “entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia” [STC [41/2016](#), FJ 5, citando la STC [214/1989](#), FFJJ 4 b) y 15 a)].

Consecuentemente, **puede interpretarse que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 supone que las previsiones de la reforma local de 2013 “se aplicarán respetando” toda “organización comarcal” estatutariamente prevista, sin por ello negar o perjudicar la que, no prevista en los Estatutos, pueda eventualmente llegar a instaurar cualquier Comunidad Autónoma al amparo de su competencia en orden a la creación y regulación de entidades locales de segundo grado.** Téngase en cuenta a este respecto que la previsión controvertida está formulada en positivo, como cláusula de salvaguarda de las organizaciones comarcales estatutariamente previstas. No cabe interpretarla en negativo, como fuerte restricción a la autonomía de las Comunidades Autónomas traducida en la imposibilidad de ejercer sus amplias competencias en orden a la regulación y creación de entidades caracterizadas por “un fuerte grado de interiorización autonómica”.

El TC falla:

Primero.- Declara extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta.³, en cuanto al inciso “Decreto del órgano de gobierno de”, todas de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, así como de los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el

informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.”

Segundo.- **Declarar que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013, no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 4 b) de esta Sentencia, que es la que hemos resaltado en negrita anteriormente.**

Tercero.- **Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.**



EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NUEVAMENTE VUELVE A PRONUNCIARSE SOBRE LA ADECUACIÓN A LA CONSTITUCIÓN DE LA REFORMA DE LA LEY 7/1985 DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL, EN LA REDACCIÓN DADA POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, EN RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTO POR EL PARLAMENTO DE NAVARRA

Sentencia número 180/2016 del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de octubre.

Recurso de inconstitucionalidad 2001/2014.

Ponente: Juan José González Rivas.

El Parlamento de Navarra, interpone **recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 3 (que da nueva redacción al art. 7 de la LRBRL), 5 (art. 13), 7 (art. 24 bis), 8 (art. 25), 10 (art. 27), 13 (art. 36), 16 (art. 57), 21 (art. 85), 30 (art. 116 bis), 31 (art. 116 ter), y 38 (disposición adicional decimosexta) del art. 1, las disposiciones adicionales novena y decimoquinta, transitorias primera a cuarta y undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.**

El recurso se fundamenta en la vulneración de las competencias autonómicas de la Comunidad Foral de Navarra, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, y la Constitución.

El TC se remite a los fundamentos de derecho de sus sentencias 41/2016, de 3 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura, recurso 1792/2014, 111/2016, de 9 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía, recurso 1959/2014, y 168/2016, de 6 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Principado de Asturias, recurso 1995/2014, que hemos visto anteriormente.

El TC falla:

Primero.- Declara extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en la redacción dada por el art. 1.38 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre), y de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, así como de los incisos “Decreto del órgano de gobierno de” y “el Órgano de Gobierno de”,

incluidos, respectivamente, en la disposición transitoria cuarta.3 y undécima, todas de la Ley 27/2013.

Segundo.- Declarar que el art. 36.2 a), segundo párrafo, de la LRBRL, en la redacción introducida por el art.1.13 de la Ley 27/2013, no es inconstitucional interpretado en los términos de los fundamentos jurídicos 3 d) de esta Sentencia, que se remite a los términos dichos en la sentencia del TC 111/2016, comentada en el número anterior de esta revista y a la que nos remitimos.

Tercero.- Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.



TRIBUNAL SUPREMO

EL DIES A QUO PARA LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INTERPUESTO POR CONCEJALES CONTRA ACUERDOS DE ORDENANZAS FISCALES, ES EL DEL DÍA DE LA CELEBRACIÓN DE LA SESIÓN, Y NO EL DE LA PUBLICACIÓN EN EL BOLETÍN OFICIAL DE LA PROVINCIA DEL ACUERDO, PLAZO ESTE ÚLTIMO QUE RIGE PARA LOS INTERESADOS PARTICULARES

Sentencia número 2407/2016 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de noviembre.

Recurso de casación 2937/2015.

Ponente: Nicolás Maurandi Guillén.

El acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villanueva de la Serena, de fecha de 30 de marzo 2012, aprobó definitivamente la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable y servicios complementarios; y el Boletín Oficial de la Provincia de Badajoz número 68 de 11 de abril de 2012 publicó ese acuerdo definitivo y el texto íntegro de la modificación de la Ordenanza.

El grupo municipal del partido popular Del ayuntamiento interpuso recurso contencioso-administrativo el 8 de junio de 2012 contra el referido acuerdo, en el que comparecieron como partes codemandadas el Ayuntamiento y la mercantil Aquanex, Servicio Domiciliario de Agua de Extremadura, S.A.

La Sala de Instancia, tras rechazar las dos causas de inadmisibilidad (extemporaneidad y falta de legitimación activa) que habían sido opuestas por la parte demandada, estimó el recurso.

Contra la anterior sentencia la empresa concesionaria interpone el presente recurso de casación, siendo el primer motivo de casación la extemporaneidad inadmitida por la sentencia recurrida con el argumento principal de que incurre en el error de asimilar indebidamente el caso litigioso con el supuesto previsto en el artículo 19.1 del TR/ LHL; y esto por no haber tenido en cuenta el régimen especial que rige, tanto para la legitimación especial de los miembros de las corporaciones locales que quieran impugnar los actos municipales sobre los que hubiesen votado en contra, como para determinar el día inicial del plazo procesal establecido para la impugnación jurisdiccional. Y se aduce a este respecto que ese régimen especial, en lo que se refiere a la legitimación, está contenido en el artículo 63.1.b) de la LRBRL y, en lo que hace al

"dies a quo" del plazo procesal, lo está en el artículo 211.3 del Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF).

El TS acoge este primer motivo de casación argumentando que efectivamente, la sentencia recurrida ha vulnerado los apartados 1 y 4 del artículo 46 de la LJCA, al haber computado de modo incorrecto el plazo establecido en dicho precepto legal para la impugnación jurisdiccional cuando esta se efectúa por miembros de una Corporación Local frente a los actos de tales entes en los que hubieran votado en contra. La manera de efectuar el cómputo en ese específico supuesto es considerar como día inicial del plazo procesal la fecha en se hubiera votado el acuerdo, por ser de aplicación lo establecido en el artículo 211.3 del ROF.

La sentencia que comentamos cita en apoyo de su doctrina otras del TS, entre otras la de 26 de mayo de 2003 (recurso de casación 6995/2000), de la que cita, entre otros extremos, los siguientes:

"El artículo 211.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de Noviembre de 1986, es taxativo al afirmar que el plazo para interponer recurso de reposición por los Concejales o miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra del acuerdo se contará desde la fecha de la sesión en que se hubiera votado el mismo. Poco importa la supresión en el caso del recurso de reposición, ya que es necesario mantener la fecha de celebración de la sesión como "dies a quo" para el cómputo de los plazos para recurrir.

Existe, en efecto, jurisprudencia de esta Sala (entre otras, sentencias de esta Sección de 18 de marzo de 199 (...)) que (...)aclaran que cualquier duda sobre el día inicial del cómputo del plazo para recurrir se debe resolver necesariamente en favor de considerar como tal la fecha misma de la sesión de la Corporación municipal, porque en ella se tiene cabal conocimiento del acto del que se disiente y contra el que se vota, siendo improcedente una notificación personal ulterior, como la que defiende aquí la parte recurrente, de un acto que el Concejel conocía ya perfectamente.

Esta legitimación, que se concede al margen de toda condición subjetiva, no puede implicar, sin embargo, que quien acuda al proceso contencioso- administrativo legitimado al amparo de la acción pública, resulte dispensado de cumplir todos los requisitos procesales necesarios para que se pueda examinar en cuanto al fondo la pretensión que formula, siempre que los mismos resulten de aplicación lógica a la legitimación que se contempla. La acción pública está concebida para que cualquiera ("quivis de populo") pueda incoar el proceso contencioso-administrativo. Por ello no está prevista, en principio, para quien ha sido notificado debidamente del acto que se impugna (sentencia de 19 de septiembre de 1996). Eso explica la limitación temporal que, por seguridad jurídica, establece el apartado 2 del artículo 304 del TRLS de 1992,

aunque evidente es también que puede ejercerse la acción pública por los interesados a los que se hubiese notificado el acto con todos los requisitos, o cuando el mismo ha sido publicado y esté previsto que la publicación surta los efectos de una notificación. Como declaran los autos recurridos, y no discuten las partes en esta casación, en tales casos rigen también los plazos que, con carácter general establece el artículo 58 de la LJCA para incoar el proceso administrativo. Así lo ha venido declarando desde antiguo la jurisprudencia de este Tribunal (sentencias de 28 de octubre de 1968 , 15 de abril de 1971 , 10 de mayo de 1974 ó 15 de enero de 1976) y lo ha recordado recientemente la sentencia de esta misma Sección Quinta de 18 de marzo de 1992 , al declarar que el artículo 235.1 del TRLS de 1976, idéntico al artículo 304 que aquí se contempla, no excluye la aplicación de los artículos 37 , 40 , 52 y 53 de la LJCA ".

A la vista de esta jurisprudencia, y de la fijación del momento en que empieza a correr el plazo para la interposición del recurso, es evidente que poco importa la fecha de publicación del acuerdo en el periódico oficial, así como la eventual corrección de errores. Esas fechas podrán ser relevantes para quienes no tienen conocimiento personal del acuerdo, pero son irrelevantes para quienes, como el recurrente, por su condición de concejales, han participado activamente en la adopción del acuerdo impugnado".

NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA POR COMPARECENCIA EN SEDE ELECTRÓNICA. IMPERFECCIÓN EN LA NOTIFICACIÓN Y NEGLIGENCIA EN LA CONDUCTA DEL INTERESADO. NOTIFICACIÓN INVÁLIDA

Sentencia número 2448/2016 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 16 de noviembre.

Recurso de casación 2841/2015.

Ponente: José Antonio Montero Fernández.

La Dependencia de Asistencia y Servicios Tributarios de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes dictó providencia de apremio el 16 de febrero de 2012 para el cobro de la liquidación del Impuesto sobre Sociedades -ejercicios 2006 a 2008- por importe total de 7.917.644,27 euros, incluido el recargo de apremio contra la Mutualidad General de la Abogacía (MUGA), providencia notificada a la interesada el 20 de febrero de 2012.

Contra la anterior providencia la MUGA interpone recurso de reposición manifestando la falta de notificación de la deuda en período voluntario de pago, en base a lo siguiente:

- Con fecha 28 de noviembre de 2011, la entidad accedió a su Dirección Electrónica Habilitada (DEH), y procedió a abrir una notificación, la cual, contiene un escrito en el que en primera página, únicamente encuentra el logotipo de la Agencia Tributaria, el texto "Nº de Remesa 00013290031" un código de barras al cual sigue el texto "9028010852 Certificado 1159019080817 MUTUALIDAD GENERAL DE LA ABOGACÍA MUTUALIDAD DE PREV", con el resto del folio en blanco hasta el pie de firma donde se encuentra la indicación "Documento firmado electrónicamente (R.D. 1671/2001 Art.21.c). Autenticidad verificable mediante Código Seguro Verificación 7BQBSLQFNSQU3T59 en www.agenciatributaria.gob.es". La segunda página del documento está completamente en blanco. El formato de dicho escrito difiere radicalmente de todos los otros que, desde marzo de 2011, momento en el que MUGA está incluida en el sistema de notificaciones a través de DEH, viene recibiendo la entidad.

- Todos los documentos que MUGA ha venido recibiendo en dicha DEH, han sido documentos completos, desde la primera hasta la última página, detallando en el encabezamiento la Delegación y Dependencia que dicta el acto, sus datos de contacto, así como el impuesto al que se refieren y su número de referencia.

- La persona que accedió a la DEH y abrió el documento en cuestión, al encontrar las primeras páginas de la notificación en blanco, interpretó que era un error

informático y no identificó dicho documento como acuerdo de liquidación derivado del acta del que dimana la providencia de apremio ahora impugnada.

Con fecha 30 de abril de 2012, la Dependencia de Asistencia y Servicios Tributarios de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, dictó resolución notificada el 3 de mayo de dicho año desestimando el recurso de reposición.

Frente a esta resolución, la interesada interpone reclamación económico-administrativa, manifestando la indebida notificación de la liquidación en período voluntario de pago, electrónicamente, pues no accedió al contenido de la misma.

El Tribunal Económico Administrativo Central desestima la reclamación en su resolución de 30 de enero de 2014. Considera que el acto administrativo contra el que se interpone el recurso de alzada únicamente puede ser impugnado mediante la alegación de alguno de los motivos tasados de oposición recogidos en el artículo 167.3 de la LGT. Y, en este caso, la notificación de la liquidación a la reclamante en la dirección electrónica habilitada de la misma, es adecuada a derecho, pues la interesada estaba incluida obligatoriamente en la citada Dirección según comunicación de la AEAT a la misma obrante en el expediente y accedió debidamente al acuerdo de liquidación. Y dice lo siguiente, entre otros extremos:

"Así de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28.5 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y en los artículos 35, 36 y 40 del Real Decreto 1671/2009, de 6 noviembre por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, el acceso al contenido del documento puesto a disposición de la entidad en la sede electrónica surte los efectos de notificación del mismo.

El contenido del acto notificado cumple con todos los requisitos exigidos en el artículo 102.2 de la LGT para los actos de liquidación.

En ningún caso la normativa vigente exige, que estos contenidos deban lucir en la primera página del documento electrónico que contiene el acuerdo de liquidación.

El formato empleado, en cualquier caso, es el que se aplica por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en los acuerdos de liquidación derivados de Actas de disconformidad con firma electrónica y, como se ha señalado anteriormente, contiene todos los requisitos previstos por la Ley General Tributaria para que se considere válidamente notificado.

El reclamante reconoce que cuando abrió el documento notificado, solamente accedió a las dos primeras páginas del mismo, y no continuó con la lectura del resto del documento. En cualquier caso, este comportamiento es imputable al obligado tributario, y no a la Administración, pues una vez efectuada la notificación de forma

válida, merced al acceso al documento en la sede electrónica, es responsabilidad del interesado la lectura del documento completo”.

Contra la anterior resolución, MUGA interpone recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional, recurso que es estimado. Contra esta sentencia de la Audiencia Nacional, el Abogado del Estado interpone el presente recurso de casación ante el TS, recurso de casación que es desestimado.

Considera el TS que la Sala de la Audiencia Nacional analiza las circunstancias concurrentes y la prueba pericial practicada. Da cuenta de que **la notificación contenía la liquidación de la deuda tributaria**, que la entidad estaba incluida en el sistema de dirección electrónica habilitada y asignación de la misma para la práctica de notificaciones y comunicaciones por la AEAT, y **que notificado el texto íntegro de la liquidación mediante la puesta del mismo a su disposición en sede electrónica en 25 de noviembre de 2011, se accedió en 28 de noviembre de 2011 por una empleada a la notificación cursada, poseyendo la Mutuality todos los datos para haber podido comprobar su contenido; y pone de manifiesto como el formato con el que se realiza la notificación que nos ocupa difiere del que venía siendo habitual en el resto de notificaciones, pudiéndose apreciar a simple vista las absolutas diferencias**, resaltando que "difiere radicalmente", lo que le llevó a la Mutuality a interpretar que se trataban de un error.

Realiza la Sala de instancia una serie de consideraciones, tales como la falta de diligencia de la Mutuality y que la notificación era insuficiente o incompleta, o al menos no se hizo con la debida diligencia, como se hicieron las anteriores y posteriores notificaciones, y **reconoce la falta de diligencia de ambas partes, pero** con todo reflexiona en el sentido de que: **“Ello no significa desconocer la plena validez de las notificaciones electrónicas y la eficacia de las mismas, pero sí, en este caso concreto, salvaguardar el derecho de la entidad contribuyente al examen, en su caso, de la cuestión de fondo”.**

La notificación por medios telemáticos de los actos administrativos no debe ser un obstáculo para su impugnación, sino que debe facilitar el ejercicio de los derechos y obligaciones de los contribuyentes. Es cierto, como esgrime la Administración, que se produjo la entrada en un sistema de comunicación pero no valora que la misma modificaba la forma habitual de las distintas notificaciones recibidas, antes y después de la cuestionada y podía inducir a un error al contribuyente que había firmado en disconformidad una liquidación de un importe económico importante e impide el acceso al amparo de los Tribunales, sin perjuicio de que reconozcamos cierta negligencia del contribuyente en este caso y que, **aunque sustancialmente la notificación se ajusta a la normativa reseñada, incluido el artículo 102.2 de la LGT, no es completa, pues se omite el número de referencia al**

concepto y tipo de impuesto al que hace referencia; no presenta en su primera página la Delegación que emite la notificación, así como los datos de contacto de la misma y en sus dos primeras páginas no presenta ningún contenido del cuerpo de la resolución que se quiere notificar, todo ello a diferencia de las innumerables notificaciones efectuadas por la Agencia Tributaria a la hoy recurrente, para lo que basta con la mera observación de la documentación incorporada en la demanda o del informe pericial. **Si el fin principal del acto administrativo es que este sea conocido por el interesado, aquí la imperfección de la notificación, unida a la falta de diligencia del destinatario, impidió ese conocimiento.**

Es claro que las reseñadas circunstancias concurrentes dejan a la contribuyente en una situación de indefensión -sin que en cambio se haya acreditado mala fe en su actuación- y conllevan unas consecuencias desproporcionadas, que la anulación de la providencia de apremio permite zanjar.

Continua diciendo el TS que en tema tan sumamente importante como el de las notificaciones administrativas, **las notificaciones electrónicas, en modo alguno ha supuesto, está suponiendo, un cambio de paradigma, en cuanto que el núcleo y las bases sobre las que debe girar cualquier aproximación a esta materia siguen siendo las mismas dada su importancia constitucional,** pues se afecta directamente al principio básico de no indefensión y es medio necesario para a la postre alcanzar la tutela judicial efectiva, en tanto que los actos de notificación “cumplen una función relevante, ya que, al dar noticia de la correspondiente resolución, permiten al afectado adoptar las medidas que estime más eficaces para sus intereses, singularmente la oportuna interposición de los recursos procedentes” (STC 155/1989, de 5 de octubre).

Con carácter general se ha entendido que lo relevante en las notificaciones no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas o haya podido tener conocimiento del acto notificado.

Desde luego el desconocimiento de lo que se notifica, hace imposible no ya que pueda desplegarse una defensa eficaz, sino cualquier defensa. Por ello, **lo realmente sustancial es que el interesado llegue al conocimiento del acto, sea uno u otro el medio, y por consiguiente pudo defenderse, o no lo hizo exclusivamente por su negligencia o mala fe,** en cuyo caso no cabe alegar lesión alguna de las garantías constitucionales, dado el principio antiformalista y el principio general de buena fe que rigen en esta materia. Por ello, como este Tribunal ha dicho, lo relevante, pues, no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas. Todo lo cual lleva a concluir, en palabras del propio Tribunal Constitucional, que

ni toda deficiencia en la práctica de la notificación implica necesariamente una vulneración del art. 24.1CE, **ni, al contrario, una notificación correctamente practicada en el plano formal supone que se alcance la finalidad que le es propia, es decir, que respete las garantías constitucionales que dicho precepto establece.**

Debe tenerse en cuenta que, como se ha señalado en numerosas ocasiones por este Tribunal, con carácter general, cuando se respetan en la notificación las formalidades establecidas normativamente siendo su única finalidad la de garantizar que el acto o resolución llegue a conocimiento del interesado, debe partirse en todo caso de la presunción *iuris tantum* de que el acto de que se trate ha llegado tempestivamente a conocimiento del interesado; presunción que cabe enervar por el interesado de acreditar suficientemente, bien que, pese a su diligencia, el acto no llegó a su conocimiento o lo hizo en una fecha en la que ya no cabía reaccionar contra el mismo; o bien que, pese a no haber actuado con la diligencia debida (naturalmente, se excluyen los casos en que se aprecie mala fe), la Administración tributaria tampoco ha procedido con la diligencia y buena fe que le resultan reclamables.

Sobre las anteriores premisas ha de hacerse el análisis del caso concreto. A dicho efecto, por las razones apuntadas anteriormente, ha de estarse al material fáctico y valoración realizada por la Sala de instancia, que en apretada síntesis identifica dos conductas irregulares la de la Administración, por las deficiencias en la notificación realizada y apartarse de la forma habitual de la notificación electrónica que venía haciendo, y la de la Mutuality por la falta de diligencia de su empleada encargada de recibir las notificaciones electrónicas. Ha de observarse que la Sala de instancia parte de la doctrina correcta, centra su discurso en el derecho de defensa, y analiza la conducta de la Administración, la imperfección de la notificación, y de la Mutuality, **la falta de diligencia del destinatario, significa el reproche penalizador que acompaña al recargo de apremio, en la línea en la que una constante jurisprudencia se ha movido cuando se trata de notificación de actos sancionadores en los que se exige a la Administración extremar el celo, y la desproporción entre las consecuencias y la conducta negligente de la empleada en relación con la imperfecta notificación electrónica, para concluir, por las especiales circunstancias del caso concreto, que otra solución colocaría al contribuyente en situación de indefensión.** En definitiva, en última instancia habiendo aplicado correctamente la Sala la legislación vigente y la doctrina jurisprudencial sobre la materia, el debate se desplaza a una pura cuestión de valoración de la prueba, lo que nos conduce a las reflexiones realizadas anteriormente para desestimar el recurso de casación.

CONSULTAS POPULARES O REFERENDUM MUNICIPAL. REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES. NECESIDAD DE QUE EL ASUNTO QUE SE SOMETE A CONSULTA POPULAR AFECTE AL ÁMBITO PROPIO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Sentencia número 2526/2016 de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de noviembre.

Recurso de casación 603/2015.

Ponente: Rafael Toledano Cantero.

El Ayuntamiento de Cogollos Vega (Granada) solicitó al Consejo de Ministros la autorización para celebrar una consulta popular que tenía por objeto la siguiente pregunta:

“¿Desea Vd. que el Ayuntamiento de Cogollos Vega mantenga la concesión otorgada a la empresa AGUASVIRA SA, para la gestión de los servicios de ciclo integral del AGUA en este municipio, acordada por convenio suscrito por el anterior Alcalde, D. Gonzalo hasta el año 2027 sin acuerdo plenario?”.

El Consejo de Ministros acordó el 13 de marzo de 2015 desestimar la autorización para la celebración de la consulta popular, contra el que el Ayuntamiento interpone el presente recurso de casación.

El TS analiza, en primer lugar, el marco jurídico para la celebración de las consultas populares municipales, y considera que esta modalidad de participación ciudadana en los asuntos públicos tiene un régimen jurídico propio, diferenciado de las modalidades de referéndum a que alude el art. 92 de la Constitución. La distinción entre el referéndum, como mecanismo de participación directa de los ciudadanos en aquellos asuntos de manifiesta naturaleza política, respecto a las consultas populares municipales, que por su alcance constituyen cauces del ejercicio del derecho de participación política, se infiere de la fundamentación jurídica de la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de septiembre de 2008 y cuyo resumen es el siguiente:

El referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo. Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifestación "del

fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente", que lo ha formalizado como "un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos" (arts. 9.2 y 48 CE) o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE). Las formas de participación no reconducibles a las que se conectan con el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE son formas de participación que difieren de aquéllas no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador. No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el art. 23.1 C.E se trata de las modalidades -representativa y directa- de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general, en la que no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral.

Dicho lo anterior, continua diciendo el TS que el marco jurídico de las consultas populares de ámbito local está contenido en el artículo 71 de la LRBRL que dispone:

"De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local".

Además, y puesto que se trata de un municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha de ser tenida en cuenta el artículo 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía, del siguiente tenor:

"1. La consulta popular local es el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses, sin que su resultado vincule a la Entidad Local convocante.

2. En ningún caso podrán someterse a consulta popular local asuntos cuando alguna de las opciones a escoger resulte contraria al ordenamiento jurídico. Asimismo, la consulta popular local no podrá menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del municipio.

3. *Quedan excluidas de la consulta popular local las materias propias de la Hacienda Local”.*

La decisión del Consejo de Ministros de autorizar o denegar la convocatoria de una consulta popular municipal se configura en nuestro ordenamiento jurídico como un acto de control de que la solicitud se ajuste a los requisitos legalmente previstos de naturaleza procedimental y material. En aras de preservar el adecuado equilibrio entre el principio representativo y el principio de participación directa se exige que la consulta sea a iniciativa del Alcalde, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno de la Corporación municipal. El objeto de la consulta popular debe referirse a asuntos relativos a la acción del gobierno local, de carácter local, que versen sobre materias de competencia propia municipal, que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, excluyéndose, en todo caso, los asuntos relativos a la Hacienda Local.

La consulta popular a los vecinos no se permite para cualquier asunto, ni siquiera para aquellos que tengan un interés relevante para los vecinos; es preciso, además, que se trate de asuntos de "carácter local", por un lado, y que respecto de ellos el Municipio tenga "competencias propias", por otro. El presupuesto de que la consulta popular se refiera a “asuntos de la competencia propia municipal” alude a aquellas competencias específicas enunciadas en el artículo 25 de la LRBRL, que el municipio ejerce, en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, con plena capacidad de decisión, es decir, bajo su responsabilidad, de forma libre y autónoma, no condicionadas a controles de oportunidad.

Sentado lo anterior, considera el TS que la relación del Ayuntamiento de Cogollos Vega con la mencionada entidad Aguasvira S.A, a la que según se dice en el enunciado de la pregunta el Ayuntamiento tiene otorgada la «concesión [...] para los servicios de ciclo integral del agua», procede de la previa integración del Ayuntamiento de Cogollos Vega en el Consorcio para el desarrollo de la Vega-Sierra Elvira, constando así que el Pleno del Ayuntamiento de Cogollos Vega, mediante acuerdo de 22 de noviembre de 2007, decidió la integración del citado Ayuntamiento como miembro de pleno derecho en el Consorcio para el desarrollo de la Vega-Sierra Elvira, integración que tendría lugar una vez aceptada esa adhesión por la Asamblea General de la entidad supramunicipal.

Entre los fines de ese Consorcio figura el de prestación de los servicios propios de la competencia municipal, entre otros los del ciclo integral del agua a que se refiere la pregunta, y cuya prestación se realiza en los términos que resultan de los estatutos del Consorcio. Consta también (hecho segundo de la demanda) que el 18 de febrero de 2008 el Ayuntamiento de Cogollos Vega y el citado Consorcio suscribieron un

Convenio de Formalización de la Adhesión del Municipio citado a los servicios que componen el ciclo integral del agua que presta el citado Consorcio.

En esa misma fecha, se suscribe el documento "Adenda al Convenio Adhesión del Municipio de Cogollos Vega a los servicios que conforman el ciclo integral del agua y que presta el Consorcio para el desarrollo de la Vega Sierra Elvira a través de su ente instrumental, la Sociedad de Economía Mixta "Aguas Vega Sierra Elvira, S.A." (Aguasvira S.A.).

Así pues, resulta acreditado que el Ayuntamiento de Cogollos Vega se integró en el Consorcio citado que, con arreglo a su naturaleza supramunicipal sustituye a los Ayuntamientos y entidades municipales consorciados en la gestión de dicho servicio de gestión del ciclo integral del agua, servicio que gestiona a través de una empresa pública mixta, Aguasvira S.A. participada con capital público mayoritariamente, que es así la gestora indirecta del servicio.

Resulta pertinente dejar constancia de que, con anterioridad al acuerdo de iniciación del expediente relativo a la consulta popular que es objeto del litigio, y también con respecto a la posición de Aguasvira, S.A. como ente instrumental del Consorcio que gestiona el servicio de gestión integral del agua de los 22 ayuntamientos que lo integran, el Ayuntamiento de Cogollos Vera, el 22 de febrero de 2014, acordó iniciar un procedimiento de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno de derecho, del convenio del que trae causa la gestión del servicio del ciclo integral del agua a que se refiere la pregunta, asunto que está pendiente de dictamen favorable del Consejo Consultivo de la Comunidad Andaluza.

En el expediente figura un Acuerdo del Ayuntamiento de Cogollos Vega en el que consta que en relación con el expediente de revisión de oficio de los convenios suscritos con el Consorcio para el Desarrollo de la Vega Sierra-Elvira y Aguasvira, S.A., *"comunica que igualmente la tramitación sigue su curso y que ya se han realizado las correspondientes publicaciones en los diarios oficiales y hasta la fecha se han recibido alegaciones de los organismos implicados y del Sr. Gonzalo, asimismo se han mantenido reuniones con representantes de Aguasvira SA. que han pedido al Sr. Alcalde la retirada del expediente y a los que se le ha puesto de manifiesto que la intención del Equipo de Gobierno Municipal, tras el acuerdo plenario, es conocer si el anterior Alcalde actuó al margen de sus atribuciones y por tanto de forma irregular o si por el contrario lo hizo adecuadamente, que la empresa concesionaria no debe temer por el cobro de la indemnización que pudiera percibir en el caso de rescindir los convenios existente por nulidad, dado que la acción a seguir vendrá determinada por lo que exprese el pueblo soberano en la Consulta Popular planteada, que de la tramitación de estos expedientes pueden resultar distintas variantes, que los convenios sean nulos de pleno derecho en cuyo caso para mantener la concesión habría que*

adoptar nuevos acuerdos y suscribir los convenios necesarios, pero eso sí, dentro de la legalidad, que la consulta popular estime que no se mantenga la actual concesión, en cuyo caso habrá que indemnizar a la empresa Aguasvira SA., como en derecho se establezca, que de ser nulos los convenios, dicho coste lo soportará el patrimonio de los causantes y de ser adecuados a derecho los actuales convenios, el coste lo tendría que asumir en todo caso el Municipio, como está pasando con todos los gravísimos errores cometidos por el anterior alcalde en sus 8 años de gestión o mantener la concesión con la empresa Aguasvira SA."

De todo lo anterior resulta acreditado, que se simultanea la tramitación del expediente de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho, de los convenios de integración del Ayuntamiento de Cogollos Vega en el Consorcio, de adhesión a los servicios que presta el Consorcio en relación con el ciclo integral del Agua y de adhesión a los mismos servicios que presta ésta a través de su ente instrumental la Sociedad de Economía Mixta Aguasvira, S.A., con el de tramitación de una consulta popular, de forma que aquél va a depender de "(..) lo que exprese el pueblo soberano en la Consulta Popular planteada", según expresa literalmente el acuerdo antes transcrito.

De cuanto se ha expuesto, concluye el TS, resulta ajustada a Derecho la conclusión del acuerdo del Consejo de Ministros cuando afirma que no concurre el requisito de que la consulta verse sobre un asunto propio de la competencia municipal, como exige el art. 71 de la LRBRL, pues tan solo guarda una relación indirecta con un servicio público contenido en el listado que establece art. 25.2.c) de la Ley de Bases de Régimen Local, en tanto relativo a "abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales". **Tal como está formulada, la pregunta no se ciñe al ámbito propio de una competencia sobre esa materia ni pretende la participación ciudadana sobre cómo se gestiona el servicio de gestión integral del ciclo del agua, sino que en realidad, suscita una cuestión que afecta a unos concretos convenios en su momento suscritos por el Ayuntamiento demandante con el Consorcio**, en particular en lo relativo a la adhesión del municipio de Cogollos Vega para la prestación de los servicios del ciclo integral del agua a través del ente instrumental del Consorcio, la sociedad de economía mixta Aguasvira, S.A.. En definitiva, **las decisiones sobre la continuidad, o no, de esa forma de prestación del servicio y sobre la legalidad de la forma de acordar aquella, en tanto que en el propio enunciado de la pregunta se introduce una toma de posición sobre la misma, son cuestiones ajenas al ámbito de competencias propias municipales, y, por lo tanto, no son asuntos sobre los que se pueda consultar a los vecinos de un municipio a través de este instrumento participativo que es la consulta popular.**

CONVOCATORIAS

Orden de 23 de diciembre de 2016, por la que se convocan para el año 2017 las ayudas previstas en la Orden de 14 de noviembre de 2016 por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas en régimen de concurrencia competitiva para el desarrollo sostenible de la pesca en Andalucía, en el marco del Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (2014-2020).

[BOJA núm. 2 de 4 de enero de 2017](#)

Resolución de 23 de diciembre de 2016, de la Dirección General de Comercio, por la que se convocan, para el ejercicio 2017, las subvenciones a conceder, en régimen de concurrencia competitiva, en materia de comercio, destinadas a promover las relaciones de cooperación del sector comercial andaluz, así como a impulsar el asociacionismo comercial en todos sus niveles y la creación y consolidación de los Centros Comerciales Abiertos (Modalidad ASC-CCA)

[BOJA núm. 4 de 9 de enero de 2017](#)

Extracto de la Resolución de 19 de enero de 2017, de la Dirección General de la Fundación EOI, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones para la realización de contratos de jóvenes de más de dieciséis años y menores de treinta años, para empresas de cualquier sector, con el fin de que las personas jóvenes no ocupadas, ni integradas en los sistemas de educación o formación reglada puedan recibir una oferta de empleo del Programa Operativo de Empleo Juvenil.

[BOE núm. 20 de 24 de enero de 2017](#)

AHORA EN EL CEMCI

PREMIOS CEMCI, III EDICIÓN



Finalizado el plazo para la presentación de trabajos a la [III edición de los Premios CEMCI](#), próximamente el Jurado procederá a la evaluación de los trabajos presentados en las modalidades "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local" y "Prácticas Municipales Exitosas".

MASTER VIRTUAL EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

Próximamente se realizarán las actividades formativas del [Máster Virtual en Dirección Pública Local](#) 2017 del CEMCI. Los Diplomas de Especialización son autónomos, por lo que si no desea completar el Máster, pero sí obtener una formación profunda y de calidad sobre dichas materias, puede matricularse en alguno/s de ellos de forma independiente. Los próximos cursos a realizar son:



- [Diploma de Especialización en Presupuestos y Contabilidad Local](#)
- [Diploma de Especialización en Planificación y Gestión de Recursos Humanos](#)
- [Diploma de Especialización en Disciplina Urbanística](#)

COMUNIDAD VIRTUAL DE DIRECTIVOS PÚBLICOS LOCALES



La Comunidad de Directivos Públicos Locales un espacio común para el intercambio de experiencias profesionales o de cualquier otra índole y para el debate en temas comunes relevantes, tanto en materia de competencias, funciones, habilidades profesionales como de cualquier otra cuestión que pueda coadyuvar en el exitoso desempeño de puestos de trabajo de especial responsabilidad y alto nivel profesional, como son las de los directivos públicos locales o puestos análogos. [Regístrate](#).

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](#))



CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

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 las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:



- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diérais a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

[\(Más información\)](#)

PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI



El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.



PRÓXIMAS ACTIVIDADES FORMATIVAS

[Accede a las próximas actividades formativas](#) convocadas por el CEMCI:

- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Administración electrónica en las entidades locales \(VI edición\)](#). Del 31 de enero al 27 de febrero de 2017
- Máster en Dirección Pública Local 2017: [Diploma de especialización en presupuestos y contabilidad local](#). Del 1 de febrero al 25 de abril de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Curso de Estudios Avanzados sobre calidad en la gestión local](#). Del 1 de febrero al 11 de abril de 2017
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [La Ley de Transparencia y su aplicación a las entidades locales \(publicidad activa y acceso a la información\) \(IV edición\)](#). Del 2 de febrero al 1 de marzo de 2017
- [Taller: procedimiento de derivación de responsabilidad solidaria y subsidiaria de la Ley General Tributaria \(II Edición\)](#) Del 3 de febrero al 2 de marzo de 2017
- Máster en Dirección Pública Local 2017: [Diploma de especialización en planificación y gestión de recursos humanos](#). Del 8 de febrero al 2 de mayo de 2017
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Catastro y entidades locales](#). Del 8 de febrero al 21 de marzo de 2017
- [Encuentro: capacidades y habilidades para ejercer de alcalde \(II edición\)](#). 9 y 10 de febrero de 2017
- [Taller: inventario municipal \(V Edición\)](#) Del 14 de febrero al 13 de marzo de 2017
- Máster en Dirección Pública Local 2017: [diploma de especialización en disciplina urbanística](#). Del 15 de febrero al 9 de mayo de 2017
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Análisis de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas \(III edición\)](#). 15 y 16 de febrero de 2017
- [Jornada: presente y futuro de las pensiones de los empleados públicos](#). 20 de febrero de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Responsabilidad patrimonial de la administración local \(V Edición\)](#). Del 21 de febrero al 20 de marzo de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Planificación estratégica y habilidades directivas](#). Del 22 de febrero al 4 de abril de 2017
- [Taller: descripción, clasificación, análisis y valoración del puesto de trabajo: efectos en las retribuciones de los empleados públicos locales \(II edición\)](#). Del 22 al 24 de febrero de 2017

- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [El nuevo régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional \(II edición\)](#) Del 23 de febrero al 22 de marzo de 2017
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Endeudamiento, fondo de financiación y principio de prudencia financiera en las entidades locales \(II edición\)](#). Del 1 al 28 de marzo de 2017
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Participación y colaboración ciudadana y entidades locales \(II edición\)](#). Del 2 al 29 de marzo de 2017
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Publicidad de los actos y acuerdos de las Entidades Locales en Internet y Redes Sociales \(II edición\)](#). Del 7 de marzo al 3 de abril de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [La potestad sancionadora local \(III Edición\)](#) Del 7 de marzo al 3 de abril de 2017
- [Taller: recaudación voluntaria y ejecutiva \(III edición\)](#) Del 8 de marzo al 4 de abril de 2017
- [Encuentro: políticas públicas locales](#). 9 y 10 de marzo de 2017
- [Jornada: Novedades en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía \(LOUA\)](#) 9 de marzo de 2017
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Las nuevas técnicas de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos: comunicaciones previas y declaraciones responsables \(III edición\)](#). Del 16 de marzo al 12 de abril de 2017
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [La factura electrónica en la Administración Local \(III edición\)](#). Del 21 de marzo al 17 de abril de 2017
- [Taller: empleo temporal: funcionarios interinos, eventuales y trabajadores temporales e indefinidos. Proceso de consolidación \(II edición\)](#) 21 y 22 de marzo de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [El impuesto sobre bienes inmuebles desde la perspectiva catastral y tributaria \(IV Edición\)](#). Del 23 de marzo al 19 de abril de 2017
- [Jornada: Fondos Europeos 2014-2020](#). 27 de marzo de 2017
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Competencias y gestión de los servicios municipales ante la reforma local \(IV Edición\)](#). Del 28 de marzo al 24 de abril de 2017
- Perfeccionamiento y Profesionalización: [Clasificación, calificación, situaciones básicas y valoración del suelo según el RDL 7/2015 y el Reglamento](#). Del 29 de marzo al 9 de mayo de 2017
- Cursos Monográficos de Estudios Superiores: [Rendición de cuentas y auditoría en las entidades locales tras la LRSAL: procesos y métodos \(III edición\)](#). Del 30 de marzo al 26 de abril de 2017

ENTREVISTAS EN TEMAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Fundamentalmente profesores o ponentes de nuestras actividades formativas, pero también en general especialistas del mundo local, son entrevistados en temas de máxima actualidad sobre este ámbito. Estas entrevistas son objeto de difusión a través de la [Bitácora Municipal del CEMCI](#) u otros medios de comunicación social.



PUBLICACIONES

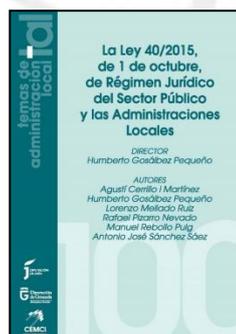


A través de la página web del CEMCI puede descargarse el [catálogo completo](#) de nuestras publicaciones. Si desea acceder a alguna de las publicaciones que no están disponibles, póngase en contacto con la [Biblioteca del Centro](#).

Estamos digitalizando el fondo editorial de nuestro Centro, estando ya disponibles algunas de las [publicaciones del CEMCI en formato digital](#). Próximamente se incorporarán nuevos títulos. Si desea adquirir algún título que aún no esté digitalizado, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#).



ULTIMAS PUBLICACIONES



CENTRO DE DOCUMENTACION VIRTUAL

Accede a nuestro [Centro de Documentación Virtual](#) para consultar los últimos documentos que se han incorporado en sus diferentes secciones:



REDES SOCIALES

Síguenos a través de los medios sociales



Suscríbete en nuestra web a nuestros boletines www.cemci.org

NOVEDADES EDITORIALES



Cien preguntas en torno a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Vicente M^a González-Haba Guisado

Año de publicación: 2016
ISBN: 978-84-16219-18-6
Depósito Legal: Gr 1308-2016
306 págs.

Con este manual se pretende ofrecer una herramienta de trabajo para aproximarse a una Ley tan compleja, polémica y controvertida en algunos aspectos, como es la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

La estrategia seguida en la preparación y confección del libro, partiendo de la estructura de la LBRL, ha sido la de agrupar las preguntas por materias en un total de nueve Capítulos que aparecen identificados en el Índice desde la letra A hasta la J. Cada Capítulo comprende una serie de preguntas y respuestas en mayor o menor número, dependiendo básicamente de la importancia y naturaleza de las materias abordadas en cada uno de ellos.

En cuanto a las preguntas aparecen formuladas con mayor o menor amplitud con arreglo a su respectivo contenido y alcance. Y, en lo que concierne a las respuestas, junto a las que se deducen de las dos Leyes, LBRL y LRSAL objeto prioritario del libro, se incluyen en algunas de ellas también las que se derivan tanto de otros textos legales o reglamentarios, como de las dos nuevas Leyes importantes como son la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Contenido:

Presentación

Siglas utilizadas

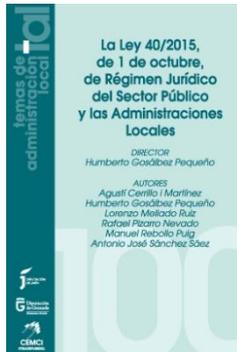
PREGUNTAS Y RESPUESTAS

- A. Introducción
- B. Aspectos generales de las entidades locales
- C. Descripción de cada una de las entidades locales y aspectos principales de las mismas
- D. Disposiciones comunes sobre organización y funcionamiento de las entidades locales
- E. Régimen de organización de los municipios de gran población
- F. Disposiciones sobre bienes, actividades y servicios, y contratación
- G. Estatutos de los miembros de las Corporaciones Locales
- H. Personal al servicio de la administración local
- I. Haciendas locales
- J. Otros aspectos

Anexo I. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

Anexo II. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

NOVEDADES EDITORIALES



La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales

Humberto Gosálbez Pequeño (Dir.)

Año de publicación: 2016
ISBN: 978-84-16219-16-2
Depósito Legal: Gr 1155-2016
579 págs.

Las Entidades Locales han sufrido durante los últimos años el duro envite de las sucesivas reformas de las leyes administrativas. El último empujón ha sido la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que se presentan como una «reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones ad extra de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación ad intra del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas» (exposición de motivos de la LRJSP). Es necesario, por tanto, analizar cuál va a ser la repercusión que van a tener sobre la organización de las Corporaciones Locales.

En cualquier caso, puede adelantarse que el impacto no va a ser tan profundo como se anuncia, puesto que ambas leyes reproducen el modelo de Administración Pública que ya existía, un modelo concebido básicamente para ejercer potestades administrativas y defender su ámbito de atribuciones, y que no ha sido suficientemente flexible como para dar respuesta a las exigencias del Estado actual.

En esta monografía se analiza el contenido de la LRJSP, se comprueba que en esencia viene a refundir los contenidos organizativos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), incorporando algunas previsiones de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE).

Índice:

Presentación

Capítulo I. Principios y bases del régimen jurídico de la organización local

- 1.1. Objeto y ámbito de aplicación de la Ley 40/2015
- 1.2. Títulos competenciales del Estado
- 1.3. Personalidad jurídica y carácter vicarial de las Entidades locales
- 1.4. Principios de actuación y funcionamiento del sector público
- 1.5. Régimen de los órganos administrativos
- 1.6. Abstención y recusación

Capítulo II. La incidencia en las administraciones locales de la nueva regulación de las relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

- 2.1. Introducción
- 2.2. El marco de las relaciones interadministrativas: España como estado descentralizado
- 2.3. El derecho aplicable a las relaciones interadministrativas en las que una de las partes es una administración local
- 2.4. Los principios de las relaciones interadministrativas y su concreción jurídica, orgánica y funcional, con especial atención a la administración local

Capítulo III. Organización y funcionamiento del sector público institucional

- 3.1. Encuadramiento del sector público institucional dentro del nuevo bloque de la legalidad administrativa: planteamiento general y principios generales de actuación
- 3.2. Normas sobre organización y funcionamiento de todo el sector público institucional
- 3.3. Ordenación general del sector público institucional estatal
- 3.4. Valoraciones finales

Capítulo IV. Administraciones y entidades públicas electrónicas: el funcionamiento electrónico del sector público y las relaciones interadministrativas electrónicas

- 4.1. La administración electrónica local: situación actual y necesidades
- 4.2. El acceso electrónico a las administraciones locales
- 4.3. El funcionamiento electrónico del sector público local
- 4.4. Las relaciones interadministrativas
- 4.5. Reflexiones finales

Capítulo V. Potestad sancionadora y responsabilidad en la Ley 40/2015

- 5.1. Ámbito de aplicación de la regulación sancionadora de la ley
- 5.2. El principio de legalidad del derecho administrativo sancionador y su plasmación en la ley
- 5.3. La reserva de ley
- 5.4. El principio de tipicidad
- 5.5. La singularidad de las administraciones locales. Tipificación por ordenanza (artículo 27.1)
- 5.6. La prohibición de la analogía (artículo 27.4)
- 5.7. Retroactividad favorable e irretroactividad desfavorable de las disposiciones sancionadas
- 5.8. Principio de culpabilidad
- 5.9. Los sujetos responsables
- 5.10. Concurrencia de sanciones, de procedimientos y principio non bis in idem
- 5.11. Contenido y extensión de las sanciones. El principio de proporcionalidad
- 5.12. Reglas para la proporcionalidad en el caso de concurrencia de varias infracciones.
- 5.13. La prescripción
- 5.14. Novedades en materia de responsabilidad patrimonial

Capítulo VI. Principios de la actividad administrativa conveniada de las administraciones Locales

- 6.1. La nueva legislación básica del régimen jurídico del sector público y su incidencia en la legislación básica de régimen local y de contratación pública
- 6.2. Clases de convenios de las administraciones locales
- 6.3. Los sujetos y el objeto del convenio
- 6.4. La forma y el procedimiento de los convenios
- 6.5. Ejecución y extinción de los convenios

Bibliografía

Abreviaturas

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Alías Cantón, Manuel

“Tasa por el abastecimiento domiciliario de agua: naturaleza de la contraprestación a la vista de la reciente doctrina del Tribunal Supremo” en: *Crónica Tributaria*, 160/2016, pp. 39-64.

Angulo Garzaro, Amaya y Angulo Garzaro, Noemí

“La responsabilidad patrimonial de la Administración en la práctica de actividades deportivas de ocio”, en: *Actualidad Administrativa*, 6/2016, pp. 80-87.

Boix Palop, Andrés

“La construcción de los límites a la libertad de expresión en las redes sociales”, en: *Revista de Estudios Políticos*, 173/2016, pp. 55-112.

Campos Acuña, María Concepción

“Anulación parcial del régimen competencial de la reforma local. Tres conclusiones y una reflexión”, en: *La Administración Práctica*, 6/2016, pp. 55-66.

Cases i Pallarés, Jordi

“El Registro Electrónico General en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Común”, en: *Revista de Estudios Locales. Cunal*, 191/2016, pp. 122-136.

Davara Fernández de Marcos, Laura

“La importancia de la ciberseguridad en la Administración Pública”, en: *Actualidad Administrativa*, 7-8/2016, pp. 57-61.

Davara Rodríguez, Miguel Ángel

“El Reglamento Europeo sobre protección de datos”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, 11/2016, pp. 1338-1345.

Diego Gómez, Alejandro de

“Aplicación de nuevas tecnologías en Administración local. Los retos de los pequeños municipios ante el nuevo procedimiento administrativo electrónico. El papel de las Diputaciones Provinciales” en: *La Administración Práctica*, 8/2016, pp. 71-80.

Fernández Torres, Juan Ramón

“La ordenación de la inspección urbanística también es competencia de las Comunidades Autónomas (acerca de la STC 5/2016, de 21 de enero)”, en: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 36/2016, pp. 207-217.

Gallardo Castillo, María Jesús

“El Procedimiento sancionador tras la reforma de 2015 y su impacto en las Entidades Locales”, en: *Revista de Estudios Locales. Cunal*, 191/2016, pp. 38-49.

García Calle, Germán

“Carencia e insuficiencia de crédito presupuestario como causa de nulidad radical de los contratos del sector público”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, 15-16/2016, pp. 1780-1800.

García Guitián, Elena

“Democracia digital. Discursos sobre participación ciudadana y TIC”, en: *Revista de Estudios Políticos*, 173/2016, pp. 169-193.

Gifreu Font, Judith

“De los términos y los plazos. La nueva regulación jurídica de la temporalidad en el procedimiento administrativo”, en: *Revista de Estudio Locales. Cunal*, 191/2016, pp. 82-121.

Guerra Reguera, Manuel

“Tasas por aprovechamiento especial del dominio público y empresas de telefonía. Responsabilidad patrimonial de la Administración por vulneración del Derecho Comunitario”, en: *Tributos Locales*, 126/2016, pp. 13-30.

Herrero Pombo, César

“¿Identificación o firma en la recepción de notificaciones? Aspectos prácticos y ejercicio digital de la fe pública administrativa”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, 15-16/2016, pp. 1774-1779.

Juan Casero, Luis Jesús de

“Documento administrativo en la nueva legislación básica de procedimiento administrativo”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, 14/2016, pp. 1654-1662.

Junceda Moreno, Javier

“Obligaciones sobre transparencia. Protección de datos. Sobre los límites de la transparencia en el ámbito local”, en: *La Administración Práctica*, 8/2016, pp. 55-61.

Marco del Rincón, Jesús

“Cambio de criterio jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, 13/2016, pp. 1580-1590.

Martínez- Alonso Camps, José Luis

“La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar”, en: *Revista Ciudad y Territorio*, 188/2016, pp. 201-212.

Merino Estrada, Valentín

“Calidad en la regulación y participación ciudadana en las ordenanzas y reglamentos”, en: *Revista de Estudios Locales. Cunal*, 191/2016, pp. 10-21.

Moreno Molina, José Antonio

“Las novedades en la regulación por las Leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, 179/2016, pp. 87-109.

Parejo Alfonso, Luciano

“¿Tiene futuro la provincia como entidad local intermedia?”, en: *Revista Democracia y Gobierno Local*, 34/2016, pp. 5-9.

Parra Gómez, David

“El ejercicio de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas ante el Gobierno de la Nación. Singularidad, déficits y propuesta de *lege ferenda*”, en: *Revista de Derecho político*, 96/2016, 249-288.

Pintos Santiago, Jaime

“El Derecho de la Unión Europea como ordenamiento jurídico global administrativo y de la contratación pública”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, 144/2016, pp. 88-91.

Prósper Almagro, Ana Belén

“El trámite de audiencia en los procedimientos tributarios: su recta justificación y las controvertidas consecuencias de su incumplimiento”, en: *Revista Española de Derecho Financiero*, 171/2016, pp. 115-139.

Rivero Ortega, Ricardo y Fernández Nieto, Amador

“La Administración sin papel: registro, expediente, archivo electrónico ¿estamos preparados?”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, 105/2016, pp. 453-471.

Rodrigo Fernández, Jesús

“Las Corporaciones locales ante la jurisdicción civil y mercantil: viabilidad de la mediación intrajudicial”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, 12/2016, pp. 1409-1420.

Rodríguez-Arana, Jaime

“Los principios del Derecho global de la contratación pública”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, 179/2016, pp. 29-54.

Sala Arquer, José Manuel

“Sociedades mercantiles estatales y sector público”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, 177/2016, p. 39-51.

Santamaría Pastor, Juan A.

“El “nuevo” régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, 105/2016, pp. 247-273.

Serrano López, Juan Enrique y Serrano Moreno, Juan E.

“La (in)sostenibilidad económica y financiera del “Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía”. Responsabilidad patrimonial de la Administración por alteración del planeamiento y vulneración de la protección de la confianza”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 306/2016, pp. 69-103.

Terrón Santos, Daniel

“Cambio y continuidad en el régimen de la ejecución de los actos administrativos tras la Ley 39/2015”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, 177/2016, pp. 309-330.

Toscano Gil, Francisco

“Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, 105/2016, pp. 473-513.



Trayter Jiménez, Joan Ramón

“La responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de la ordenación territorial o urbanística”, en: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, 36/2016, pp. 23-48.



OCIO

Granada; puerto de estrellas (I): De la primigenia a la Movida

Cuando Boabdil “*el chico*” se vestía de grana y tesón, sus tamborileros impregnaban la ciudad con su magia, relinchando las baquetas en aras de llamar la atención de todo rezagado que se encontraba en las musarañas, sin ser consciente de que la historia estaba pasando ante sus ojos. Esos mismos ojos que se colmaron de llantos cuando de camino a las Alpujarras, miraron la ciudad por última vez. Esas pupilas vidriosas dieron para sembrar varios ríos de tinta, que acabaron por cobrar sentido siglos más tarde en las profecías de Lorca;

“Granada está hecha para la música, porque es una ciudad encerrada, una ciudad entre sierras donde la melodía es de vuelta, ilimitada y retenida por paredes y rocas. La música la tienen las ciudades del interior. Sevilla y Málaga y Cádiz se escapan por sus puertos. Y Granada no tiene más salida que su alto puerto natural de estrellas”

Los imaginarios han ido sucumbiendo lentamente hasta que los diseños más evangelizadores, han mostrado a la única ciudad con nombre de bomba¹, como un reducto de implosión perpetua de arte en todas las escenas.

La ciudad, sus alrededores, y ese manto que se desplaza desde las colinas y los edificios bermejos, moldean un semblante peripatético de perenne poesía por lo habido y por haber. En esta idea, pero con distinta teoría, divagaba Antonio Enrique. Él rescata los poderes místicos del Darro y, cómo este, que baja con oro y plata, incide para que en los bancales que lo flanquean, la gravedad haga menos presencia, y eso tienda a la ensoñación.

Solo hay clara una respuesta, y es aquella que la historia ha querido contar. Desde Manuel de Falla –por poner un eje en órbita–, con esas influencias jondas de las que Lorca también bebía, se ha ido moldeando un cuento de nunca acabar entre la ciudad, las letras y la música, en pro de una simbiosis perfecta.

En esta ocasión quisiéramos centrarnos en esa parte de la música que empieza a crecer en la segunda mitad del siglo XX. Evidentemente hablamos de rock and roll, y toda esa serie de subgéneros y estilos que han ido evolucionando y cambiando hasta nuestros días y, que vulgarmente llegamos a conocer cómo Rock, Pop, así como un largo etcétera, cargado de entresijos que se hacen y deshacen.

¹ Referencia que realiza Eric Jiménez sobre la ciudad de Granada

Como no podía ser de otro modo, Granada nunca ha estado a la cola de las vanguardias y siempre ha tratado de situarse en el cenit de ellas. De aquí surgen distintos precursores del gen *granaíno*, que con el paso de los años, han trazado este genoma común que hace tan identificable al duende de *Graná*.



Cuando *The Beatles* ya movían sus cabelleras rimbombantes por Liverpool y antes de que Woodstock se convirtiera en legendario, en Granada se dejaban ver los primeros reflejos de este gen. Fue a finales de 1958 cuando una chica nacida en la Calle Fábrica Vieja –perpendicular a Plaza Trinidad- y bautizada por su hermano con el nombre artístico de *Gelu*, gana con trece años, el concurso de Radio Granada. En este momento da el primer paso hacia el trepidante mundo de la música, allí convergirá años más tarde con otra banda

mítica del rock español como era Los Mustangs. La joven chica *granaína* se catalogó en ese movimiento que se conoció como el de las *ye-ye*.

Mientras, en Granada, comenzaban a tener cabida los primeros apuntes de la génesis musical de los próximos años.

Así surge un grupo legendario como *Los Ángeles*, durante un tiempo, conocidos como *Los Ángeles Azules*. Una vez suprimido el color celeste, la vida de Alfonso González –*Poncho*-, Carlos Álvarez, Agustín Rodríguez y Paco Quero se transformará. Este cuarteto emerge en el panorama musical nacional desde un lugar como Granada, que basaba parte



de sus señas en las acrobacias genuinas flamencas del lugar. *Los Ángeles* crecerán grabando para *Hispanvox* y versionando a grupos como *The American Breed*.

En estos años de crisis y corriente política en busca del aperturismo, distintos jóvenes probaban suertes con un ímpetu irreductible. Este fue el caso de Miguel Ríos Campaña, más conocido como *Miguel Ríos*. El chico que creció en el barrio de la Cartuja influenciado por el tupé engominado del *rey del rock*, se propuso convertirse en el dueño de la corona patria de estas lides. Su talento no pasará desapercibido en la radio de la ciudad, ni tampoco en *Philips* que le graba su primer EP en 1962. Su trayectoria comenzó de un modo fulgurante, manteniéndose constante durante los años, retratándose como uno de los gurús musicales no solo de esta ciudad, sino del conjunto del país.



Nuestra emblemática urbe coqueteaba y a su vez daba cobijo a los distintos movimientos musicales que pululaban por la modernidad, aunque sin dejar de lado sus orígenes más tradicionales. En ellos resaltarán un joven llamado *Carlos Cano*.



Acompañado por su guitarra y esa voz tan característica, decide adentrarse en el mundo de la música a su vuelta de esa diáspora de trabajadores españoles que decidieron labrar su futuro lejos de nuestras fronteras. En 1969 crea el *Manifiesto Canción del Sur*, abriéndose hueco en un país que necesitaba sonidos de libertad entre tanto desasosiego por el eterno rumbo del país. Cano alzarán su voz entre guitarras, compases y filarmónicas –como la de Londres–, hasta convertirlo en uno de símbolos más remanentes del cambio que España estaba viviendo.

Son los 70, y España y el mundo viven una época de *Transición*. Las esperanzas que se dibujaron en la París y la Praga del 68, junto a la confección de movimientos contraculturales y políticos, como el movimiento hippy o el ecologista escarbarán la senda para que la desafección y el desencanto tengan cabida. Así surgen estilos como el *punk*, libre de toda norma y que huye de los esquemas establecidos. Granada, que nunca se ha sentido cola de ratón, fluye gracias a una serie de bandas que liman sus desasosiegos en estos derroteros. Así aparecen grupos como TNT que primeramente bulle en Huétor Tájar, para más tarde trasladarse a la gran ciudad donde se consolidan,

ya con una nueva formación y con base en una de esas dinastías míticas para la ciudad. Entre los *Morente* o los *Amaya*, también se dejarán ver los *Arias*, grandes exponentes del garbo de *Graná*. Uno de los hermanos *Arias* –*Jesús*–, junto a *José Antonio García*, darán forma a este precursor de la escena punk española. Tocando rueda junto a TNT, aparece *KGB*. Otro de los primeros séquitos de punkis *granaíños*, y que tenía entre sus filas al tamborilero oficial del reino, *Eric Jiménez*.

Entre tanto ruido de púas discordantes, baquetas que se destrozan y sinfonías que rompen con el ambiente flamenco del *Sacromonte* –lugar donde muchos bisoños conjuntos se acercaban a ensayar y dar sus primeros pasos entre las cuevas–, se produce uno de los mayores éxitos del rock patrio. 091 acaba de romper la senda pausada y es lanzado hacia la galaxia musical con total éxito. Su segundo sencillo se aguardará con



especial recelo, ya que es producido por *Joe Strummer*. El cantante de *The Clash* se enamoró de Granada y comenzó a hacerse un asiduo de ella, hasta el punto que en el disco *London Calling*, concretamente en la canción *Spanish Bomb*, Strummer canta: “*Granada, oh ma corazón*”. Esta mezcla permite a la formación compuesta por José Antonio

García, José Ignacio Lapido, Tacho González o Antonio Arias, dar el cariz excelso que el grupo y el disco *Más de cien lobos* se merecían.

Los últimos estertores del régimen empezaban a pasar a mejor vida. Los jóvenes querían salir y disfrutar de lo que había en la calle. Este éxtasis llega en los 80 con la *Movida*. Mientras en el resto de España el periplo se convertirá en el reflejo del deseo, en la calle *Obispo Hurtado* se cuece a fuego lento el caldo de cultivo de las próximas décadas. En 1983, un chico de Jaén; –*Villanueva de la Reina*–, que había venido a estudiar a la facultad de letras, decide abrir junto a otros dos amigos, uno de los lugares más emblemáticos no solo de la ciudad, sino de los exponentes de música underground y alternativa del panorama nacional. *Juan Antonio Peinado Marfil* (Juan Planta), *Mariano Martín* y *Miguel Benlloch*, fundan el *Planta Baja*, convirtiéndose en un centro de peregrinaje para todo aquel que buscaba no un satélite de la *Movida*, sino una estrella más de la cultura de este país.

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