

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS NOTIFICACIONES EN EL ÁMBITO LOCAL

José Manuel BEJARANO LUCAS

Adjunto a la Secretaría General del Pleno del Ayuntamiento de Marbella. Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional

Trabajo de evaluación presentado para el curso de Actualización del régimen jurídico de las entidades locales andaluzas para niveles intermedios (II edición)

SUMARIO:

1. Marco Normativo aplicable a las notificaciones administrativas en el ámbito local.
2. La práctica de notificaciones en el ámbito local: una función “reservada”.
3. Régimen jurídico aplicable a las notificaciones: aspectos nucleares.
4. Condiciones generales para la prácticas de las notificaciones.
5. La práctica de notificaciones en formato papel.
6. La práctica de notificaciones electrónicas.
7. Conclusiones.

1. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO LOCAL

La promulgación de las complementarias leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre (en adelante LPACA y LRJSP, respectivamente), ha supuesto un impulso en la electrificación de la actividad de las Administraciones Públicas siendo que la tramitación electrónica deja de ser una forma especial de gestión de los procedimientos para convertirse en el cauce habitual de las Administraciones Públicas.

Ello ha supuesto, como una de las principales novedades introducidas por el nuevo marco normativo imperante hoy en día en materia de procedimiento

administrativo común y régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el que la notificación electrónica pase a ocupar un papel preponderante y preferente.

Así, pasan a regularse con detalle, los medios a través de los cuáles pueden las Administraciones Públicas practicar las notificaciones electrónicas, esto es la sede electrónica o la dirección electrónica habilitada única, a los que se añaden en pos de la seguridad jurídica una serie de medidas a fin de garantizar el conocimiento del contenido de los actos y actuaciones que son objeto de notificación, como es el envío de avisos de notificación, siempre que ello sea posible a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionaría como un portal de entrada.

Si bien, esa apuesta decidida del legislador por la notificación electrónica, no supone la erradicación de las notificaciones en papel, dado que a día de hoy, aún no existe la “universalidad” en la obligación a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, de ahí que también el nuevo marco normativo haya venido a perfilar y mejorar en algunos aspectos el régimen jurídico de las notificaciones en papel, en comparativa con la regulación establecida en la hoy fenecida ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A ello se añade que, con la promulgación del RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante RAFSPME) se viene a completar la cuadratura del círculo normativo, también en materia de notificaciones, poniendo fin a la polémica suscitada en lo que respecta a la plena entrada en vigor de determinadas previsiones contempladas en la Disposición Final Séptima de la LPACA.

El trinomio normativo que acabamos siquiera brevemente de expresar, se constituye como el marco legal y reglamentario de referencia para las entidades integrantes de la Administración Local en la materia que vamos a abordar, dado el

carácter básico de sus previsiones, a salvo de algunas especialidades que en materia de notificaciones únicamente se contemplan para la Administración General del Estado en el RAFSPME.

Así se infiere también del vetusto RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROFEL) cuando en su artículo 194 viene a establecer que en el procedimiento administrativo local *“la notificación se practicará con arreglo a lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo común”*.

Y en concordancia con aquel, el art. 192 ROFEL viene a precisar y deslindar las responsabilidades en materia de comunicaciones y notificaciones, que en el ámbito local se distribuyen entre el titular de la Alcaldía o Presidencia y el titular del puesto de trabajo de Secretaría de la Entidad Local, en función del destinatario de la comunicación, acto o acuerdo, estableciendo al respecto las siguientes previsiones:

“1. Las resoluciones de los Alcaldes y de los Presidentes de las Corporaciones locales se extenderán a su nombre; cuando las resoluciones administrativas se dicten por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por la autoridad que la haya conferido.

2. Las comunicaciones que se dirijan a las autoridades serán firmadas por los Presidentes de las Corporaciones, y las demás que den traslado de acuerdos o resoluciones, por el responsable de la Secretaría”.

Por tanto, tal como trasluce del precepto reglamentario precitado, la firma del traslado de acuerdos o resoluciones constituye una función reservada a funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, y en particular a quienes desempeñen funciones reservadas a Secretaría, tal y como de forma más reciente viene a corroborar el RD 128/2018, de 16 marzo, que la incardina dentro de la vertiente de fe pública en su artículo 3, encomendando a los titulares de dichos puestos de trabajo la siguiente función en esta materia:

“Anotar en los expedientes, bajo firma, las resoluciones y acuerdos que recaigan, así como notificar dichas resoluciones y acuerdos en la forma establecida en la normativa aplicable”.

Por tanto, de lo hasta ahora expuesto, podemos afirmar que el grueso de las funciones y competencias en materia de notificaciones en el ámbito de la Administración Local constituyen una función reservada al titular del puesto de trabajo de Secretaría de la Entidad Local respectiva, que habrá de desempeñarse en la forma establecida en la normativa aplicable, esto es, de conformidad con los postulados de las complementarias LPACA y LRJSP, en los términos que son objeto de desarrollo en el RAFSPME, si bien dicha responsabilidad o reserva genera algunos inconvenientes de orden práctico que analizaremos en el siguiente apartado.

2. LA PRÁCTICA DE NOTIFICACIONES EN EL ÁMBITO LOCAL: UNA FUNCIÓN “RESERVADA”

Como acabamos de decir, y aquí reiteramos, la firma de las notificaciones que den traslado de acuerdos o resoluciones son responsabilidad de la Secretaría Municipal, a salvo de las comunicaciones que se dirijan a las autoridades que serán firmadas por el Presidente de la Corporación (art. 192.2 ROFEL), constituyendo una función reservada que se integra en la vertiente de fe pública (art. 3.2.h) RD 128/2018).

Ahora bien, tras la entrada en vigor del RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, desaparece la posibilidad de que las funciones reservadas puedan con carácter general delegarse en funcionarios propios de la Corporación, a salvo de algunas excepciones como más adelante veremos, lo que lejos de ser una cuestión baladí, constituye una cuestión de la máxima importancia en la praxis administrativa local, dado el carácter masivo de las notificaciones como actos instrumentales, cuyo número y volumen se ve proporcionalmente incrementado en la misma o mayor medida en que lo hace el tamaño de la Entidad Local respectiva.

A ello se añade, la renuencia a considerar con carácter general a la Secretaría de la Entidad Local como un órgano administrativo en terminología del art. 5 LRSJP, lo que impediría el empleo de fórmulas como la delegación de competencias o de firma, contempladas respectivamente en los arts. 9 y 12 LRJSP.

Controversia que, en los términos expuestos, ha sido abordada por la jurisprudencia menor, como es el caso de la **SJCA n.º 5 Oviedo de 30 de diciembre de 2019**, Rec. 375/2018 concluyendo que conforme al marco normativo que impera actualmente, no es factible la delegación en funcionarios propios de la Corporación de la firma y traslado de acuerdos y resoluciones que deban ser objeto de notificación, bajo la siguiente fundamentación:

“Al respecto cabe recordar que el art. 3.1. del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional prevé que la función pública de secretaría integra la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo. Y en su apartado 2.h) señala que la función de fe pública comprende anotar en los expedientes, bajo firma, las resoluciones y acuerdos que recaían, así como notificar dichas resoluciones y acuerdos en la forma establecida en la normativa aplicable.

El artículo 12.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público permite que los titulares de los órganos administrativos puedan, en materias de su competencia, que ostente, bien por atribución, bien por delegación de competencias, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos en los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 9.

De conformidad con el art. 9.2.d) de esta norma legal no cabe delegar las competencias en materias en que así se determine por norma con rango de ley.

El art. 92.bis.1.a) de la Ley de Bases de Régimen Local, conforme a la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y

sostenibilidad de la Administración Local, reserva a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional las funciones de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

No cabe, por tanto, delegación de estas funciones, a salvo de lo dispuesto para otros puestos de colaboradores, también reservados a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, conforme prevé el art. 15.1 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, pero nunca en los funcionarios recurrentes que carecen de tal naturaleza.

En el presente caso se ha producido una delegación de funciones con vulneración del principio de reserva legal y el marco jurídico competencial. La acertada fundamentación jurídica que se desarrolla en la demanda debe ser acogida, con la correlativa consecuencia de declarar la nulidad de la resolución recurrida por mor del art. 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Por tanto, con carácter general, las alternativas para dotar de mayor agilidad en el traslado y notificación de acuerdos y resoluciones pasan, bien por contar con un puesto de trabajo de colaboración a las funciones reservadas conforme a las determinaciones del art. 15.1 del RD 128/2018, de 16 de marzo, o bien por la automatización de dicho trámite o actuación conforme a la Disposición Adicional Octava de la misma disposición reglamentaria, que en relación con el ejercicio electrónico de las funciones reservadas viene a disponer que:

“A los efectos del ejercicio en soporte electrónico de las funciones reservadas a los funcionarios regulados en el presente real decreto, los puestos a ellos reservados tendrán la consideración de órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”.

Siendo que, en caso de optar por esta última solución, tal previsión habrá de coheretarse con las establecidas para las actuaciones administrativas automatizadas

tanto en la LRJSP (arts. 41 y 42) como en el RAFSPME (arts. 13, 20 y 21), respectivamente.

No obstante, tal como hemos tenido ocasión de señalar, sí que existe una excepción en lo referente a la posibilidad de delegar las funciones reservadas en materia de notificaciones el ámbito de los municipios de gran población, que se rigen por las previsiones del Título X LBRL, máxime si atendemos a la configuración como órganos directivos de los titulares de las funciones reservadas de Secretaría en dicha modalidad organizativa municipal en el art. 130 LBRL, en concordancia con las previsiones de la Disposición Adicional Octava de la misma disposición legislativa.

Y así ha venido a corroborarlo, a modo de ejemplo, la **STSJ Andalucía (Málaga), Sala de lo contencioso de 15 de octubre de 2020**, Rec. 1012/2019 cuando a viene a concluir que:

“Se trata de la notificación de la liquidación (el traslado del acuerdo de la JGL sobre la misma), no afectando a la realidad de dicho acto que se comunica (que no está en duda).

Compete al titular del órgano de apoyo a la JGL (art. 126.4.d) de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). Para ello, como permite el art. 12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público delega su firma en el titular del órgano o unidad administrativa que de él depende (la nombrada Jefe de Negociado).

Se hace constar la circunstancia y la autoridad de procedencia en el acto de traslado, sin que, para la validez de la delegación, conforme al citado precepto, sea necesaria su publicación.

Así todo, las alegaciones de la recurrente carecen de fundamento, no teniendo por qué acordarse una prueba (como la que solicitó y reitera) dirigida a constatar una publicación que no resulta preceptiva, o a indagar inquisitorialmente sobre la propia

existencia de tal delegación (cuando -como es- hay una apariencia de la misma que no se cuestiona con dato o elemento concreto”.

Por tanto, recapitulando lo hasta ahora expuesto, es claro que el traslado y notificación de actos y acuerdos adoptados por los órganos de gobierno locales es una función que compete al titular del puesto de trabajo de la Secretaría de la Entidad Local, siendo que con carácter general constituye una función reservada que no es delegable más que en los términos apuntados, esto es, bien mediante automatización, bien en puestos de colaboración a salvo de las especialidades de las funciones reservadas en el seno del régimen organizativo de los municipios de gran población, donde sí se admite la opción de delegación en funcionarios propios de la Corporación.

3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS NOTIFICACIONES: ASPECTOS NUCLEARES

Fuera de las especialidades que hemos tenido ocasión de referenciar para el ámbito local, que pivotan esencialmente sobre la atribución de tal responsabilidad, en el resto de los aspectos que disciplinan el régimen jurídico de las notificaciones administrativas, rigen las previsiones básicas que al respecto se establecen en la legislación de procedimiento administrativo común y su reglamento de desarrollo, siendo que aquí, abordaremos algunos de los que mayor controversia generan en el funcionamiento ordinario y en la práctica cotidiana de una Entidad Local.

Como punto de partida al respecto, no puede perderse de vista que la notificación administrativa es una materia que se mueve en un terreno en el que se suelen tensionar dos principios contrapuestos; por un lado, el derecho de defensa del ciudadano, cuya finalidad inmediata es la de garantizar que el administrado conozca, sin obstáculos, el contenido de los actos administrativos que le afectan; y, por otra parte, el principio de eficacia en la actuación administrativa.

De forma que, la búsqueda del punto de equilibrio entre ambos principios, es lo que debe servir de orientación para interpretar y aplicar la normativa relativa a las notificaciones administrativas¹.

A partir de tales postulados, que han de inspirar la interpretación del régimen jurídico aplicable a las notificaciones administrativas, hemos de pasar al análisis de los aspectos que pueden generar mayores tensiones y conflictividad en la praxis administrativa local, partiendo en este caso, de las previsiones del art. 40 LPACA.

Como se desprende de dicho precepto legal, en el que se esbozan algunos de los aspectos nucleares de toda notificación administrativa con independencia del medio a través del cual se practique, **la notificación de los actos administrativos que afectan a la esfera jurídica de los particulares constituye una obligación para los órganos administrativos**, en concordancia con lo establecido en su apartado primero, debiendo por tanto practicarse en los términos previstos en dicha disposición legislativa².

En lo referente al plazo para la emisión de la correspondiente notificación, de conformidad con el apartado segundo del mismo precepto legal, deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, si bien, el exceso de plazo para notificar supone un vicio, pero que ni la propia ley le asocia consecuencias invalidantes, ni cabe incluirlo entre los supuestos en los que se definen los casos de nulidad radical o anulabilidad³.

En lo que respecta a su **contenido**, queda claramente delimitado en el art. 40 LPACA, de forma que toda notificación, además de contener el texto íntegro del acto, deberá contener si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerse, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar en su caso, cualquier otro que estimen procedente⁴.

¹ STS, Sala de lo contencioso de 25 de septiembre de 2009, Rec. 3545/2003.

² STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 18 de julio de 2023, Rec. 1972/2021.

³ STS, Sala de lo contencioso de 29 de mayo de 2023, Rec. 429/2022.

⁴ STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 19 de junio de 2023, Rec. 123/2022.

De ahí que, debamos destacar la importancia de atender a las exigencias y contenido que exige toda notificación administrativa, puesto que, en los casos en que la notificación omita alguno de los requisitos contemplados en el art. 40.2 LPACA, nos encontraremos frente al régimen de las **notificaciones defectuosas** contemplado en el apartado tercero del mismo precepto legal.

De manera que, las omisiones en el denominado “pie de recurso”, su ausencia o la indicación errónea de que no cabe recurso contra una resolución, es un vicio de la notificación, y el carácter defectuoso de esta última determina que no comienza a computar el plazo de recurso desde esa notificación, la cual sólo surte efecto, en su caso, a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance del acto notificado o que interponga cualquier recurso que proceda⁵.

Ahora bien, sí que debe precisarse que la falta de notificación, o la notificación irregular, de un determinado acto administrativo no afecta a su validez sino meramente a su eficacia, y al comienzo, en su caso, de los plazos para impugnarlo⁶.

La doctrina jurisprudencial se ha pronunciado con reiteración sobre los efectos que derivan de la defectuosa práctica de las notificaciones administrativas, siendo interesante en tal sentido la **STS, Sala de lo contencioso de 11 de abril de 2019, Rec. 2112/2027** que resume la doctrina sobre los casos en que procede o no dar validez a las notificaciones, siendo una materia sumamente casuística:

- La notificación tiene suma relevancia para el ejercicio de los derechos y la defensa de los intereses que se quieran hacer valer frente a una determinada actuación administrativa.

- Lo relevante para decidir la validez o no de una notificación será que, a través de ella, el destinatario de la misma haya tenido un real conocimiento del acto notificado⁷.

⁵ STSJ Galicia, Sala de lo contencioso de 7 de julio de 2023, Rec. 4202/2022.

⁶ STS, Sala de lo contencioso de 4 de julio de 2013, Rec. 469/2012.

- Las consecuencias finales de lo que antecede serán básicamente estas dos: que la regularidad formal de la notificación no será suficiente para su validez si el notificado no tuvo conocimiento real del acto que había de comunicársele; y, paralelamente, que los incumplimientos de las formalidades establecidas no serán obstáculo para admitir la validez de la notificación si ha quedado debidamente acreditado que su destinatario tuvo un real conocimiento del acto comunicado.

A tal efecto, debemos diferenciar distintas situaciones y asentar respecto de ellas algunos criterios de suma relevancia para la praxis administrativa local:

a) **Notificaciones que respetan todas las formalidades establecidas:** en ellas debe partirse de la presunción iuris tantum de que el acto ha llegado tempestivamente a conocimiento del interesado; pero podrán enervarse en los casos en que se haya acreditado suficientemente lo contrario.

b) **Notificaciones que han desconocido formalidades de carácter sustancial:** en las que se presume que el acto no llegó a conocimiento del interesado y le causó indefensión; presunción que admite prueba en contrario cuya carga recae sobre la Administración, que habrá de considerarse cumplida cuando se acredite que el acto llegó a conocimiento del interesado.

Los supuestos de mayor frecuencia que se consideran omisión de formalidades de carácter sustancial se encuentran sistematizadas en la interesante **STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 28 de junio de 2023**, Rec. 3851/2021, que viene a reputar a modo de ejemplo como tales:

- (i) notificación en un domicilio que no es el del interesado;
- (ii) la notificación a un tercero que no sea representante ni tenga relación con el destinatario;
- (iii) la notificación en domicilio a un tercero que no hace constar su identidad;

⁷ En igual sentido se expresan la STS, Sala de lo contencioso de 7 de octubre de 2015, Rec. 680/2014 o de 16 de noviembre de 2016, Rec. 2841/2015.

- (iv) notificación edictal o por comparecencia sin que se efectúen dos intentos o sin hacer constar la hora en que se han producido ambos intentos;
- (v) el rechazo de la notificación por persona distinta del interesado o su representante;
- (vi) notificación de un acto en el que no consta o constan erróneamente los recursos procedentes o el órgano ante el que hacerlo.

c) Notificaciones que quebrantan formalidades de carácter secundario: en las mismas habrá de partirse de la presunción de que el acto ha llegado a conocimiento del interesado.

Por último, para concluir el presente apartado, señalaremos que inclusive la doctrina jurisprudencial⁸ ha venido a considerar que el incumplimiento del deber de la Administración de resolver en plazo las solicitudes de los interesados no puede un suponer un perjuicio para ellos, por lo que la desestimación por silencio administrativo se equipara o es equivalente a una notificación defectuosa en cuanto que se omite la indicación al interesado de los recursos procedentes contra la resolución, por lo que el incumplimiento por la Administración no puede provocar un beneficio para ella en detrimento de los interesados.

A lo que cabe añadir que, inclusive la falta de notificación en forma con indicación de los recursos pertinentes y el órgano ante el que han de promoverse conforme exige el art. 40.2 LPACA, está comenzando a tener repercusión en materia de costas procesales en el ámbito de la jurisdicción contencioso – administrativa, al considerarse que tal proceder de la Administración justifica que no proceda efectuar un pronunciamiento sobre las costas en vía contencioso – administrativa, al no apreciarse méritos para ello, en los supuestos de estar en presencia de un acto presunto⁹.

⁸ STS, Sala de lo contencioso de 2 de noviembre de 2011, Rec. 4015/2008 o de 3 de mayo de 2023, Rec. 4792/2021.

⁹ SAN, Sala de lo contencioso de 14 de junio de 2023, Rec. 1915/2022.

4. CONDICIONES GENERALES PARA LA PRÁCTICA DE LAS NOTIFICACIONES

En lo que respecta a las condiciones generales para la práctica de las notificaciones las mismas se abordan en el art. 41 LPACA, siendo que de sus postulados normativos procede abordar las siguientes previsiones:

a) Se establece la **práctica preferente por medios electrónicos de las notificaciones**, siendo dicho medio obligatorio en todo caso, para los interesados que resulten obligados a recibirlas por dicha vía (ya sea “ex lege” conforme al art. 14.2 LPACA o por determinación reglamentaria conforme a los arts. 14.3 o 41.1 LPACA).

Si bien, ello sin perjuicio de que se establecen determinadas excepciones para la práctica por medios no electrónicos, bien con carácter potestativo (art. 41.1.a) LPACA) bien con carácter preceptivo (art. 41.1.b) LPACA), las cuales también son extensibles a los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente¹⁰.

Excepciones a las que se añaden otras, como es el caso contemplado en el art. 43.2 RAFSPME que obliga a que en los supuestos de interesados obligados a relacionarse electrónicamente, deba practicarse en papel la primera notificación en la forma prevista en el art. 42.2 LPACA, cuando la Administración que ha de practicar la notificación no disponga de datos de contacto para practicar el aviso de puesta a disposición y siempre y cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio.

b) **Con independencia del medio utilizado**, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma.

¹⁰ STSJ Galicia, Sala de lo contencioso de 11 de septiembre de 2020, Rec. 4255/2019.

Con base en tales consideraciones, existe una doctrina jurisprudencial ya consolidada de la Sala 3ª del TS¹¹ que afirma que en tanto no se cause indefensión al recurrente, el mero hecho de llevarse a cabo una notificación en papel a un sujeto obligado a relacionarse electrónicamente constituye una irregularidad que carece de relevancia invalidante.

c) En lo que respecta al **aviso electrónico**, constituye a día de hoy uno de los ámbitos de mayor controversia en lo que atañe a los efectos de su omisión, puesto que si bien se establece que con independencia del medio utilizado para la práctica de la notificación (en papel o electrónico) la Administración enviará un aviso al dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico comunicándole la puesta a disposición de una notificación, tanto la LPACA como el RAFSPME señalan que *“la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”*.

Como decimos, esta cuestión constituye uno de los ámbitos de mayor conflictividad en lo que se refiere a los efectos para la notificación de la omisión de dicho “aviso electrónico”, con posturas que basculan en considerar que, atendiendo a las circunstancias del caso, su falta de práctica podría implicar una quiebra del principio de confianza legítima¹², a otras que han venido a considerar que ello no supone quiebra de garantía alguna atendiendo a su carácter meramente complementario¹³.

Si bien, la postura dominante hoy en día parece ser la última de las señaladas, conforme a la casuística abordada hasta el momento por la jurisdicción contencioso – administrativa habiéndose considerado que:

- El error en la remisión del aviso electrónico al correo electrónico de alerta en los términos que resultan del art. 41.6 LPACA, no impide que la notificación sea considerada plenamente válida, pues dicho aviso tiene carácter meramente informativo,

¹¹ STS, Sala de lo contencioso de 20 de julio de 2022, Rec. 1662/2021; de 13 de diciembre de 2022, Rec. 2859/2021; de 21 de noviembre de 2022, Rec. 1388/2019 o de 14 de junio de 2023, Rec. 2805/2021.

¹² STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 15 de junio de 2018, Rec. 613/2015.

¹³ STS, Sala de lo contencioso de 25 de mayo de 2022, Rec. 163/2021 o de 30 de mayo de 2022, Rec. 165/2021.

y no resulta preceptivo para entender válidamente realizada la notificación de forma electrónica¹⁴.

- El aviso establecido en el art. 41.6 LPACA no es incompatible con la doctrina del TC, puesto que lo que exige el principio de seguridad jurídica es que la notificación cumpla con la forma legalmente prevista en los arts. 40 a 42 LPACA, siendo que la falta de aviso con carácter general no invalida la notificación electrónica, si bien en la medida en que la falta de aviso por correo electrónico sea una excepción a la forma de actuar de la Administración notificadora podrá alegarse la vulneración del principio de confianza legítima para dejar sin efectos las notificaciones electrónicas¹⁵.

- El artículo 41.6 de la LPACA no deja lugar a dudas sobre la validez de la notificación electrónica a pesar de no haberse comunicado los datos para recibir el aviso previo¹⁶.

Polémica la del “aviso electrónico” que también ha tenido traslado al ámbito de la jurisdicción constitucional, tanto desde el punto de vista procesal, considerando que la falta de aviso a través del sistema Lexnet conforme se contempla en la LEC y demás normas sobre comunicaciones electrónicas no supone invalidar el acto de comunicación procesal¹⁷, como desde el punto de vista procedimental, que si bien ha considerado que la omisión del aviso de notificación contemplado en el art. 41.6 LPACA no condiciona la validez de la notificación¹⁸, con posterioridad ha venido matizar dicha postura, exigiendo de la Administración una conducta tendente a lograr el conocimiento por el destinatario del acto en supuestos en que resulten infructuosas las comunicaciones efectuadas por vía electrónica¹⁹.

d) Como última regla a destacar en materia de condiciones generales aplicables a las notificaciones administrativas, es la contemplada en materia de “doble

¹⁴ STSJ Asturias, Sala de lo contencioso de 19 de julio de 2023, Rec. 112/2023 o de 5 de febrero de 2023, Rec. 213/2022.

¹⁵ STSJ Extremadura, Sala de lo contencioso de 12 de julio de 2023, Rec. 20/2023.

¹⁶ STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 30 de junio de 2023, Rec. 574/2022 o 9 de febrero de 2023, Rec. 3022/2023.

¹⁷ STC n.º 6/2019, de 17 de enero.

¹⁸ STC n.º 84/2022, de 27 de junio.

¹⁹ STC n.º 147/2022, de 29 de noviembre.

notificación”, siendo que en los casos en que el interesado **sea notificado por distintos cauces**, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar.

Así ha venido a corroborarlo la doctrina jurisprudencial más reciente²⁰, reafirmando que en supuestos de utilización de distintos medios, electrónicos o no electrónicos, cuando se hayan practicado varias notificaciones de un mismo acto administrativo, se entenderán producidos todos los efectos jurídicos derivados de la notificación, incluido el plazo para la interposición de los recursos que procedan a partir de la primera las notificaciones practicadas, si bien matizando, siempre y cuando esta última sea válida y haya sido correctamente practicada.

De forma que, inclusive en los supuestos en que se trate de sujetos no obligados a relacionarse electrónicamente si acceden voluntariamente a la notificación electrónica puesta a su disposición en la sede electrónica conforme exige el art. 42.1 LPACA, tal comparecencia voluntaria o la de su representante en la sede electrónica, así como el acceso o rechazo de la notificación electrónica producirá plenos efectos jurídicos, aunque sea la producida en primer lugar conforme determina el art. 42.2 RAFSPME, sin que ello constituya un ejercicio de mala fe administrativa por parte de la Administración²¹, sino todo lo contrario, dada la obligación que al respecto se establece en el meritado art. 42.1 LPACA.

5. LA PRÁCTICA DE NOTIFICACIONES EN FORMATO PAPEL

En lo que respecta a la práctica de notificaciones en papel, con carácter general, la LPACA establece una línea continuista, siendo que sus particularidades se contemplan en el art. 42 de dicha disposición legislativa, entre las que destacan quizás como mayor novedad en pos de la seguridad jurídica, además de la puesta a disposición voluntaria en la sede electrónica, que ya hemos abordado en el apartado anterior, el

²⁰ STS, Sala de lo contencioso de 12 de febrero de 2020, Rec. 2587/2016; STSJ Asturias, Sala de lo contencioso de 27 de julio de 2022, Rec. 453/2021 o SAN, Sala de lo contencioso de 19 de enero de 2023, Rec. 1618/2022.

²¹ STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 31 de enero de 2023, Rec. 798/2020.

establecimiento de unas reglas más precisas en cuanto a la práctica de notificaciones en el domicilio del interesado.

Con independencia de ello, con carácter previo merecen ser traídas a colación algunas precisiones efectuadas por la doctrina jurisprudencial, inclusive con anterioridad a la promulgación de la LPACA, sin perjuicio de que sus consideraciones continúan siendo válidas bajo los postulados de esta última:

- La “fehaciencia” reconocida a órganos o entidades dependientes de la Administración Pública no es un privilegio injustificado o arbitrario reconocida a órganos o entidades de aquella sino un mecanismo dirigido a garantizar el principio constitucional de eficacia administrativa, que está relacionado con el principio de objetividad en la actividad administrativa, la cual no cabe predicar de empresas privadas²².

- Queda la Administración vinculada con la indicación de un domicilio para notificaciones por parte del interesado, ya sea en un procedimiento iniciado a instancia de parte o de oficio, pues lo contrario, dejaría inoperante la posibilidad de designar representante o designar domicilio a efecto de notificaciones²³.

- Cuando practicada la notificación en el domicilio de la persona destinataria, la misma haya sido recepcionada por persona que se encontraba en el mismo y que su vez hizo constar su identidad, estamos ante una notificación que se acomoda a la legalidad, siendo que la pretensión de la recurrente de que conste la relación existente entre receptor y destinatario de la comunicación va mucho más allá de lo dispuesto en la normativa aplicable²⁴.

E inclusive ya bajo los postulados de la LPACA, en lo que se refiere a la persona receptora de la notificación en el domicilio, debe tenerse en cuenta que la carga de la prueba de la falta de capacidad física o mental de quien recibe la notificación en nombre

²² STS, Sala de lo contencioso de 10 de diciembre de 2015, Rec. 3156/2014.

²³ STS, Sala de lo contencioso de 3 de julio de 2013, Rec. 2511/2011.

²⁴ STS, Sala de lo contencioso de 19 de junio de 2013, Rec. 5649/2013.

de otra persona corresponde al notificado, máxime cuando consta su nombre, DNI y firma en el acuse de recibo²⁵.

A ello se añade que en la práctica de notificaciones debe extremarse el rigor y celo en averiguar el domicilio de los interesados aunque resulte fallido el domicilio por desconocido, especialmente si puede averiguarse sin dificultad un domicilio alternativo; e igualmente se aplica dicho criterio cuando concurren otras circunstancias conocidas por la Administración, como puede ser el cierre del establecimiento en horario de la notificación, ausencia del notificado en dicho horario, ausencia temporal del domicilio por causa conocida como enfermedad, vacaciones, etc.²⁶

Como principal novedad incorporada y plasmada en el art. 42 LPACA, en lo que respecta a las notificaciones realizadas personalmente en formato papel, se incorpora lo que se ha bautizado como **la regla de “los tres 3”**²⁷, ya que sí la primera notificación resulta fallida, la segunda deberá hacerse:

- (i) Dentro de los 3 días siguientes;
- (ii) Si el primer intento se hizo ante de la 3 p.m., el segundo deberá hacerse después (y viceversa);
- (iii) Debe haber una diferencia de tres horas entre una y otra notificación.

De forma que, la correcta aplicación de dicha regla conlleva que para que la notificación despliegue todos los efectos que le son propios, es necesario el doble intento de notificación en el domicilio de interesado en los términos legalmente expresados, siendo así que, a partir de la notificación en tales condiciones, esta despliega todos sus efectos frente a sus destinatarios²⁸.

Lo que a sensu contrario supone que el no respetar la franja horaria exigida por el art. 42.2 LPACA implica que no pueda acudir a la vía supletoria de la notificación

²⁵ SJCA n.º 1 Valladolid de 18 de julio de 2023, Rec. 31/2022.

²⁶ SJCA n.º 1 Albacete de 31 de marzo de 2023, Rec. 296/2022.

²⁷ STSJ Murcia, Sala de lo contencioso de 15 de junio de 2023, Rec. 680/2020.

²⁸ STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 19 de junio de 2023, Rec. 1965/2021.

edictal²⁹, dado que al no respetarse aquella en el segundo intento de notificación, ello conlleva que la notificación no cumple los requisitos legalmente establecidos, procediendo la retroacción de actuaciones para practicar nuevamente la notificación³⁰.

Por último, en el ámbito de las notificaciones en papel, hemos de aludir al régimen de las notificaciones infructuosas contemplado en el art. 44 LPACA que implica que, de darse las condiciones establecidas en dicho precepto legal, la notificación se hará por medio de anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado.

Si bien, a tal efecto, no puede perderse de vista que la notificación edictal tiene carácter residual, subsidiario, supletorio, excepcional o de último remedio que solo puede ser empleada cuando no se tiene la convicción o certeza de cualquier otra modalidad de citación³¹, exigiéndose para acudir a la misma en el caso de notificaciones en papel de dos intentos infructuosos, siendo así que, en caso de no acontecer tal circunstancia, no resulta procedente acudir a la vía edictal³².

De forma que, en síntesis, en lo que respecta a la notificación edictal la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa³³ ha sido constante en establecer que:

- Debe procurarse la citación personal de los interesados, siempre que sea factible, pues el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional.
- Deben extremarse las gestiones para averiguar el paradero de sus destinatarios por los medios normales, de forma que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la inutilidad de los medios normales.

²⁹ SJCA n.º 2 Ceuta de 26 de junio de 2023, Rec. 32/2023.

³⁰ SAN, Sala de lo contencioso de 14 de julio de 2023, Rec. 967/2021.

³¹ STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 26 de julio de 2023, Rec. 27/2023.

³² SJCA n.º 3 Toledo de 21 de octubre de 2022, Rec. 266/2021.

³³ STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 18 de julio de 2023, Rec. 1972/2021.

- Antes de acudir a la vía edictal debe intentarse la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos.

6. LA PRÁCTICA DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

En lo que respecta a la práctica de notificaciones a través de medios electrónicos, ya sea por venir obligado a recibirlas por dicha vía o bien por escogerla voluntariamente a quienes no se impone la misma, de acuerdo con las previsiones del art. 43 LPACA cabe destacar las siguientes particularidades:

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

Por lo que, a tales efectos, no puede considerarse como un medio de notificación electrónica válido, el correo electrónico, pues ello no solo contraviene las disposiciones normativas que disciplinan su práctica por dicha vía, sino también el principio de buena administración³⁴.

b) Se entenderá cumplida la obligación de resolver dentro del plazo máximo de duración del procedimiento con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismos actuante o en la dirección electrónica habilitada única, tal y como se desprende del art. 43.3 LPACA en concordancia con el art. 40.2 de la misma disposición legal y con el art. 45.3 RAFSPME, habiéndolo corroborado la **STS, Sala de lo contencioso de 10 de noviembre de 2021**, Rec. 4886/2020, cuando apunta que:

“...la Sala considera que cuando la notificación se practique por medios electrónicos, la obligación a que se refiere el artículo 40.4 de la Ley 39/2015, de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, se entenderá cumplida, por disposición expresa del artículo 43.3 de la Ley 39/2015, con la puesta a

³⁴ STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo contencioso de 7 de junio de 2023, Rec. 1117/2022.

disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única”.

c) Distinto del momento de cumplimiento de la obligación de resolver dentro del plazo máximo de duración del procedimiento, que lo es únicamente a los efectos de evitar la producción de los efectos propios del silencio administrativo o de la caducidad según proceda, es aquel en que en la notificación despliega plenamente sus efectos jurídicos, siendo así que, las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Así pues, el artículo 43 LPACA establece una **regla general**, en su apartado 2, que determina que las notificaciones por medios electrónicos producen efectos desde el momento del acceso a su contenido, y además, **una regla especial**, en su apartado 3, relativa a la obligación de la Administración de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, que se entenderá cumplida con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única, siguiendo la estructura del artículo 58 de la Ley 30/1992³⁵.

A lo que cabe añadir que, el RAFSPME añade en su artículo 45.2 que para dar por efectuado el trámite de notificación a efectos jurídicos, en la sede electrónica o sede electrónica asociada deberá quedar constancia, con indicación de fecha y hora, del momento del acceso al contenido de la notificación, del rechazo expreso de la misma o del vencimiento del plazo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre³⁶.

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

³⁵ STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo contencioso de 31 de octubre de 2023, Rec. 240/2021.

³⁶ STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 26 de octubre de 2023, Rec. 3558/2021.

Ello implica que, habiendo transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación electrónica, así como del envío de aviso al correo electrónico -aunque este aviso no es estrictamente necesario- la notificación debe entenderse rechazada y tener por producido el efecto normal del acto que debe considerarse notificado³⁷.

Siendo además que, en el caso de sujetos obligados a relacionarse electrónicamente, la notificación por comparecencia resulta obligatoria para el interesado por lo que la falta de acceso a la sede electrónica genera el rechazo de la notificación, lo cual no impide que se entienda cumplida la notificación, de forma que la efectividad y validez de la notificación no queda supeditada a la voluntad de que el notificado decida no darse por enterado³⁸.

Por lo que, en suma, en los supuestos en que el destinatario tiene obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, la falta de acceso al contenido de la notificación en el plazo de 10 días, ello determina que la misma se entienda rechazada y realizada, por lo que la notificación de forma electrónica resulta ajustada a Derecho³⁹, sin necesidad de realizar con posterioridad publicación en Boletín Oficial alguno, hemos de añadir nosotros.

7. CONCLUSIONES

La notificación administrativa a pesar de su carácter instrumental tiene una importancia capital en el seno de los múltiples procedimientos administrativos que tramitan las Entidades Locales, puesto que tiene por misión principal, de un lado, la puesta en conocimiento de los actos o actuaciones de aquellas que afectan a la esfera de derechos o intereses legítimos de los interesados, permitiéndoles activar o ejercitar las garantías que el ordenamiento jurídico administrativo reconoce a su favor, en tanto que de otro, a su vez, constituye una herramienta crucial en favor del principio de eficacia

³⁷ STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 16 de febrero de 2023, Rec. 2193/2021.

³⁸ SJCA n.º 2 Vigo de 13 de julio de 2023, Rec. 120/2023.

³⁹ STSJ Asturias, Sala de lo contencioso de 29 de marzo de 2023, Rec. 399/2022.

que ha de presidir la actuación de las Administraciones Públicas y que encuentra anclaje constitucional en el art. 103 de nuestra Carta Magna.

De ahí que, los titulares de los puestos de trabajo con funciones reservadas de Secretaría en el ámbito de cada una de las Entidades Locales que conforman la Administración Local en su conjunto, están llamados a desempeñar un rol protagonista en el cumplimiento del trinomio normativo que con carácter básico disciplina el régimen jurídico aplicable a las notificaciones administrativas en el ámbito del procedimiento administrativo local, en el que las notificaciones electrónicas están llamadas a desempeñar un papel principal y preponderante como uno de los pilares básicos para hacer realidad la Administración Electrónica en el orbe local.

ABREVIATURAS

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LPACA: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

RAFSPME: Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

ROFEL: Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

ANÁLISIS Y MEJORA DE LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

Ana Victoria BURGOS CIVANTOS

*Técnico Superior de Gestión Presupuestaria de la Diputación de Granada
Interventora-Tesorerera*

*Trabajo de evaluación presentado para el Diploma de especialización en
Presupuestos y Contabilidad Local*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Contenido:
 - 2.1. Análisis de la prórroga presupuestaria.
 - 2.1.1. Definición.
 - 2.1.2. Legislación aplicable
 - 2.1.3. Contenido del expediente
 - 2.1.4. Prorrogabilidad de los créditos y previsiones iniciales
 - 2.1.5. Ajustes
 - 2.1.6. Reflejo en el sistema contable
 - 2.1.7. Suministro de información.
 - 2.2. Mejora de la prórroga presupuestaria.
 - 2.2.1. Regulación en las Bases de Ejecución del presupuesto.
 - 2.2.2. Elaboración guía de preguntas frecuentes.
 - 2.2.3. Ficha de información áreas gestoras sobre créditos prorrogables.
 - 2.2.4. Calendario en materia presupuestaria.
3. Conclusiones.
4. Referencias bibliográficas.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de esta introducción es presentar el contenido del trabajo de evaluación del Diploma de Especialización en Presupuestos y Contabilidad Local, organizado por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional; centrándose en los motivos de la elección del tema seleccionado y los objetivos que se pretenden alcanzar a través del mismo.

Este trabajo pretende efectuar un previo análisis de la normativa de aplicación en los supuestos de prórroga del presupuesto al ejercicio siguiente, con el objeto de introducir mejoras.

Para la consecución de este resultado se plantean las siguientes herramientas:

- 1 - Regulación de la prórroga en las Bases de Ejecución del Presupuesto
- 2 - Elaboración de una guía de preguntas frecuentes
- 3 - Diseño de ficha de suministro de información de las áreas gestoras
- 4 - Confección de un calendario en materia presupuestaria

Estas actuaciones permitirán el cumplimiento de la normativa vigente, así como dotar a la Corporación de una mayor seguridad jurídica ante la falta de regulación existente que aborde numerosas cuestiones que se plantean ante la necesidad de prorrogar el presupuesto al ejercicio siguiente, una adecuada coordinación entre las áreas gestoras con el área encargada de confeccionar el presupuesto, y un mayor conocimiento y mejora de la planificación de las distintas actuaciones en materia presupuestaria y en concreto sobre la prórroga presupuestaria.

Para ello se propone la regulación a través de las Bases de Ejecución del Presupuesto de los aspectos más controvertidos, fundamentalmente lo relativo a los créditos que se consideran prorrogables.

Por otra parte, se aconseja la elaboración de una guía de preguntas frecuentes que suelen plantearse cuando corresponde la prórroga del presupuesto y se da la situación de convivir con un presupuesto prorrogado, tales como la posibilidad de concertar operaciones de crédito, la prorrogabilidad de las subvenciones nominativas o de concurrencia competitiva, la necesidad de tramitar expediente de prórroga aunque la misma sea automática, las modificaciones de crédito, la utilización de remanentes, la creación de aplicaciones presupuestarias con consignación cero en un presupuesto prorrogado, contratos menores y gastos plurianuales, prórroga del presupuesto durante

ejercicios sucesivos, procedencia del recurso de reposición contra la resolución de prórroga del presupuesto, gastos sin consignación presupuestaria...

Asimismo, se propone con el objeto de mejorar la coordinación entre las distintas áreas intervinientes en la elaboración del presupuesto, dotando de mayor agilidad el proceso de prórroga del mismo, el diseño de una ficha de suministro de información, aportando un modelo para que las áreas gestoras trasladen los créditos prorrogables y no existan dudas al respecto.

Y, por último, se plantea la confección de un calendario en materia presupuestaria para que la Corporación tenga conocimiento de los plazos facilitando la labor de planificación.

Todo ello, con el objeto de agilizar la gestión y proporcionar seguridad jurídica.

2. CONTENIDO

2.1. Análisis de la prórroga presupuestaria

2.1.1. Definición

En virtud del principio presupuestario de anualidad, también denominado de especialidad temporal, cada Presupuesto constituye un cuadro independiente y separado del correspondiente a otro ejercicio económico al desplegar sus efectos durante el ejercicio presupuestario coincidiendo éste con el año natural, y al terminar el año, la vida presupuestaria se extingue para renacer, al inicio del ejercicio siguiente, un nuevo Presupuesto aprobado.

Previene la Ley que, si por cualquier motivo, al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el Presupuesto correspondiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 169.6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior, con el límite de sus créditos iniciales,

sin perjuicio de las modificaciones que se realicen sobre el presupuesto prorrogado conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de dicho Texto Refundido, y hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados teniendo estos la condición de no prorrogables.

La finalidad de este mecanismo es arbitrar medios que permitan el funcionamiento de la entidad habida cuenta de la prohibición de acordar gastos sin crédito presupuestario que les dé cobertura, pero se trata de una situación excepcional.

2.1.2. Legislación aplicable

El artículo 112.5 de la LRBRL establece:

“Si el Presupuesto no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia del anterior.”

Por su parte el artículo 169.6 del TRLRHL concreta:

“Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de esta ley y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados.”

El artículo 21 del RD500/90, nos da la regulación de máximo detalle que sobre el presupuesto prorrogado podemos encontrar en la legislación vigente:

“1. Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el Presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior hasta el límite global de sus créditos iniciales, como máximo.

2. En ningún caso tendrán singularmente la consideración de prorrogables las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

3. En caso de que una vez ajustados a la baja los créditos iniciales del Presupuesto anterior en función de lo dispuesto en el párrafo precedente, se obtuviera un margen en relación con el límite global de los créditos iniciales de referencia, se podrán realizar ajustes al alza en los créditos del Presupuesto prorrogado cuando concurren simultáneamente las siguientes circunstancias:

a) Que existan compromisos firmes de gastos a realizar en el ejercicio corriente que correspondan a unas mayores cargas financieras anuales generadas por operaciones de crédito autorizadas en los ejercicios anteriores.

b) Que el margen de los créditos no incorporables, relativo a la dotación de servicios o programas que hayan concluido en el ejercicio inmediato anterior, permita realizar el ajuste correspondiente hasta alcanzar el límite global señalado, aunque sólo se puedan dotar parcialmente los mayores compromisos vinculados al reembolso de las operaciones de crédito correspondientes.

4. Igualmente se podrán acumular en la correspondiente resolución acuerdos sobre la incorporación de remanentes. En este caso, sin consideración del límite referido y siempre que la naturaleza del gasto y la situación del

crédito disponible en el ejercicio finalizado, permitan proceder de acuerdo con lo previsto en los artículos 47 y 48 de este Real Decreto.

En cualquier caso, los ajustes de crédito determinados en los párrafos precedentes deberán ser objeto de imputación a las correspondientes partidas del Presupuesto prorrogado mediante resolución motivada dictada por el Presidente de la Corporación, previo informe del Interventor.

5. En tanto no se apruebe el Presupuesto definitivo, el prorrogado podrá ser objeto de cualquiera de las modificaciones previstas por la Ley.

6. El Presupuesto definitivo se aprobará con efectos de 1 de enero y los créditos en el incluidos tendrán la consideración de créditos iniciales. Las modificaciones y ajustes efectuados sobre el Presupuesto prorrogado se entenderán hechas sobre el Presupuesto definitivo, salvo que el Pleno disponga en el propio acuerdo de aprobación de este último que determinadas modificaciones o ajustes se consideran incluidas en los créditos iniciales, en cuyo caso deberán anularse los mismos.

7. Aprobado el Presupuesto definitivo, deberán efectuarse los ajustes necesarios para dar cobertura, en su caso, a las operaciones efectuadas durante la vigencia del Presupuesto prorrogado.”

2.1.3. Contenido del expediente

En vista de la anterior regulación, parece sencillo, pero si se da el caso de que a 1 de enero no tenemos aprobado el presupuesto para el ejercicio y profundizamos en el tema, nos encontramos con numerosas dificultades, entre ellas el “automatismo”, parece que la legislación anteriormente transcrita apunta a que la prórroga del presupuesto es automática y que por lo tanto no sería preciso dictar Resolución alguna para que la prórroga se produzca. No obstante, a su vez se mencionan una serie de créditos que no son prorrogables, lo que hace imprescindible un análisis y decisión sobre cuáles de los créditos iniciales del ejercicio anterior pueden ser prorrogados.

Por lo tanto, se entiende que dicha decisión corresponde al Presidente de la Entidad, que antes del 1 de enero deberá dictar previo informe de intervención, la Resolución correspondiente acordando los créditos que se prorrogan y los ajustes a la baja que deben efectuarse en los créditos iniciales del ejercicio que estén incursos en alguna de las dos causas detalladas expresamente: los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

Esta resolución de prórroga deberá referirse a los entes que se integran en el Presupuesto General de la entidad del ejercicio anterior.

2.1.4. Prorrogabilidad de los créditos y previsiones iniciales

Otro de los problemas que surge, es el de determinar las aplicaciones que será prorrogables y las que no. Las limitaciones cuantitativas afectan únicamente a los créditos iniciales y por tanto sólo al estado de gastos.

En este sentido, la Consulta de la IGAE 10/93 relativa a la contabilización de los ajustes a realizar en el ejercicio sobre los créditos del presupuesto inicial anterior con motivo de su prórroga, declara que del artículo 21 del RD500/90, se deduce que el presupuesto prorrogado es el presupuesto del ejercicio anterior menos los ajustes a la baja de los créditos iniciales, prorrogándose la totalidad de las previsiones iniciales, basándose esta interpretación en el carácter limitativo de los créditos del estado de gastos frente al carácter estimativo de las previsiones del estado de ingresos.

Por lo tanto, las dudas se plantean desde la perspectiva de los gastos, siendo la regulación muy genérica y susceptible de interpretaciones diversas, siendo recomendable contemplar en las Bases de Ejecución del Presupuesto los aspectos controvertidos.

El sentido de la institución de prórroga presupuestaria es permitir el funcionamiento de la entidad y, por lo tanto, debería interpretarse que los créditos

susceptibles de ser prorrogados son aquellos créditos que posibiliten el funcionamiento operativo de los servicios, excluyendo todo aquello que no sea habitual, tenga un carácter excepcional o se trate de créditos que se han incluido expresamente en el presupuesto de un año. Generalmente, se ha entendido que tenían carácter de prorrogables las aplicaciones recogidas en los capítulos 1,2,3 y 9, mientras que las recogidas en los capítulos 4,6 y 7 no eran susceptibles de prórroga, no obstante, a la vista de numerosas consultas de El Consultor y Cosital, debería examinarse el contenido de los créditos iniciales, excluir los que estén incursos en los supuestos previstos en la norma (modificaciones de crédito, créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio) y dependiendo de las circunstancias y de la documentación que aporten las distintas áreas intervinientes en la elaboración del presupuesto, admitir la prórroga de los créditos, pudiendo considerarse admisible la prórroga de créditos de los capítulos 4,6 y 7 que se traten de gastos de general y continua realización, debiéndose acreditar por las áreas tal circunstancia.

En el apartado relativo a la mejora de la prórroga presupuestaria se profundizará sobre estos aspectos, mediante la redacción de un artículo de las Bases de Ejecución del Presupuesto.

2.1.5. Ajustes

En la normativa se plantea la posibilidad de efectuar ajustes en los créditos iniciales del estado de gastos tanto a la baja como al alza, si bien en momentos diferenciados. Mientras que los ajustes a la baja deben acordarse en la resolución de prórroga del presupuesto, previo informe de intervención y con anterioridad al 1 de enero; la resolución que contenga los ajustes al alza se dictará una vez entre en vigor el presupuesto prorrogado, una vez finalizado el ejercicio, deberá motivarse, previo informe de intervención y pudiendo acumularse en esta resolución acuerdos sobre la incorporación de remanentes.

El órgano competente para dictar ambas resoluciones es el Presidente.

Ello se desprende de la interpretación de la IGAE en la consulta 10/93 en la que se indica lo siguiente:

“Como quiera que de conformidad con el Art. 21.1 del Real Decreto 500/1990, el Presupuesto prorrogado comienza a regir el 1 de enero, la resolución mediante la cual el Presidente de la Corporación ajuste, en su caso, a la baja los créditos iniciales del Presupuesto anterior para obtener el prorrogado, deberá dictarse con anterioridad a dicha fecha.”

No obstante, añade que, en el caso de los ajustes al alza, la resolución deberá ser posterior, pues dice que la resolución que contenga los ajustes al alza deberá dictarse con posterioridad a 1 de enero, una vez entre en vigor el presupuesto prorrogado:

“El Presupuesto prorrogado puede ser objeto de ajustes al alza: El margen derivado de los ajustes a la baja en los créditos iniciales como consecuencia de incluir dotaciones para programas o servicios que deban concluir en el ejercicio anterior (es decir, el margen derivado de uno sólo de los motivos de ajuste a la baja de los créditos iniciales), permitirá realizar ajustes al alza como máximo por el importe de dicho margen y con la única finalidad de dar, en su caso, la máxima cobertura posible a los compromisos firmes por la mayor carga financiera derivada de operaciones de crédito autorizadas en ejercicios anteriores.”

Dichos ajustes al alza deberán imputarse a las correspondientes partidas mediante resolución motivada dictada por el Presidente de la Corporación, previo informe del Interventor¹.

De los apartados 3.b) y 4 del Art. 21 se deduce que la resolución a que se refiere el párrafo anterior, deberá dictarse con posterioridad a 1 de enero, una vez en vigor el Presupuesto prorrogado. Ambos preceptos hacen referencia a situaciones que sólo pueden apreciarse concluido el ejercicio anterior.

Respecto a los ajustes a la baja el artículo 21.2 del RD 500/1990 señala que:

¹ Art. 21.4 del Real Decreto 500/1990

1. No se prorrogan las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior.
2. No se prorrogan los créditos financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

Respecto a los ajustes al alza que pueden realizarse en presupuesto prorrogado, existen limitaciones cualitativa y cuantitativa:

La limitación cualitativa es muy estricta, ya que se permiten exclusivamente para compromisos de gasto por operaciones de crédito autorizadas en ejercicios anteriores, es decir, únicamente se podrán ajustar al alza los créditos iniciales de los capítulos 3 y 9, hasta alcanzar las cantidades necesarias para hacer frente a los gastos financieros y amortizaciones con vencimiento en el nuevo ejercicio.

Y, por otro lado, los ajustes al alza se verán limitados cuantitativamente por el margen generado por los ajustes a la baja, es decir su importe tendrá que ser igual o inferior al de dichos ajustes.

En consecuencia, el presupuesto prorrogado será un presupuesto con mayores previsiones de ingresos que de créditos para gastos, ya que estos serán objeto de ajustes a la baja en los dos supuestos regulados, a excepción de que se realicen los ajustes al alza por igual importe que las bajas acordadas.

2.1.6. Reflejo en el sistema contable

El asiento de apertura del presupuesto de gastos produce efectos en el subsistema de contabilidad financiera, por el método de partida doble.

Se utilizan las cuentas 000, 001, y 003 por el importe total del presupuesto de gastos aprobado (o prorrogado) para el ejercicio.

Por la apertura del presupuesto de gastos y como reflejo de los créditos iniciales

----- X -----
(000) Presupuesto corriente a (001) presupuesto de gastos: créditos iniciales
-----X-----
Por el traspaso de los créditos iniciales a los créditos definitivos:
----- X -----
(001) Presupuesto de gastos: créditos iniciales a (003) Presupuestos de gastos: créditos definitivos
----- X -----

Como justificante de la operación sirve el propio documento del presupuesto de gastos aprobado por el Pleno de la Corporación.

Además, el asiento de apertura del presupuesto de gastos produce efectos en el subsistema de ejecución del presupuesto de gastos, por el método de partida simple, desagregando el importe total del presupuesto de gastos aprobado por aplicaciones presupuestarias, indicando el crédito inicial aprobado para cada una de ellas.

En el caso de prórroga presupuestaria los asientos de apertura del presupuesto señalados se realizarán el 1 de enero por el importe de los créditos iniciales del presupuesto de gastos que se prorroga, ajustado a la baja, en su caso, por el importe de los créditos destinados a los servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con créditos u otros ingresos específicos o afectos que exclusivamente fueran a percibirse en dicho ejercicio según el artículo 21.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril.

Una vez que se haya aprobado definitivamente el presupuesto y haya entrado en vigor² se anularán los créditos prorrogados mediante anotaciones idénticas a las que dieron lugar a su contabilización, pero de signo negativo, y simultáneamente se efectuarán los asientos de apertura del presupuesto aprobado por el importe de sus créditos iniciales.

2.1.7. Suministro de información

Entre las obligaciones anuales de suministro de información contenidas en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de

² Con efectos de 1 de enero

Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en lo relativo al presupuesto prorrogado, señala en su artículo 15.3 que habrá que remitir al Ministerio de Hacienda antes del 31 de enero de cada año, si no se hubiera aprobado el Presupuesto, el prorrogado con las modificaciones derivadas de las normas reguladoras de la prórroga, hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto.

Por lo tanto, a pesar de no estar sujeta la prórroga del presupuesto a la publicidad legalmente prevista para la aprobación del presupuesto anual, ya que cumpliría con el principio de publicidad dictaminado en el artículo 169 del TRLRHL en su año correspondiente, no estando sujeta la entidad ni a publicar el presupuesto prorrogado en el Boletín Oficial de la Provincia, ni a remitir una copia del mismo a la Administración del Estado ni al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma; sí tendrá que remitir la información al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Y si una vez remitidos los datos del presupuesto prorrogado, se aprueba el presupuesto definitivo, se remitirá el mismo al Ministerio.

2.2. Mejora de la prórroga presupuestaria

Para la mejora de la prórroga presupuestaria se proponen las siguientes herramientas:

Mejorar la prórroga presupuestaria
1. Regular la prórroga en las Bases de Ejecución del Presupuesto
2. Elaborar una guía de preguntas frecuentes
3. Diseñar ficha suministro información áreas gestoras
4. Confeccionar calendario materia presupuestaria

2.2.1. Regulación en las Bases de Ejecución del Presupuesto

Una de las herramientas que se proponen para mejorar la prórroga presupuestaria es el desarrollo normativo, ampliando la regulación de esta institución a través de las

Bases de Ejecución, instrumento esencial de las entidades locales para adaptar la normativa estatal y autonómica a las particularidades y circunstancias de cada una de ellas, siendo de gran utilidad contemplar en ellas los aspectos más controvertidos y así facilitar la gestión del presupuesto.

Así, se propone redactar un artículo relativo a la prórroga presupuestaria, en el que se contengan como mínimo los siguientes aspectos:

ARTÍCULO. PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO

Si llegado el último mes del ejercicio se advierte la imposibilidad de la aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente, se prorrogará el presupuesto del ejercicio anterior, debiendo tramitarse con anterioridad al 1 de enero, expediente de prórroga.

El expediente de prórroga tendrá el contenido que se detalla a continuación:

1.- El 1 de diciembre se remitirán a las distintas áreas de la Corporación instrucciones requiriendo que remitan en el plazo de 10 días ficha (modelo contenido en el anexo de las bases de ejecución del presupuesto) mediante el cual trasladarán de manera motivada al área económica los créditos que se consideran prorrogables para el ejercicio siguiente, debiendo tener en cuenta que en ningún caso tendrán la consideración de prorrogables los siguientes créditos:

- No se prorrogan las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior.
- No se prorrogan los créditos financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

2.- Desde el área de economía se analizará la información suministrada por las áreas gestoras y se elaborará informe propuesta.

3.- El expediente se remitirá a la Intervención para que emita su informe.

4.- Se dictará Resolución del Presidente de la Corporación de fecha anterior al 1 de enero aprobando la prórroga del presupuesto y los ajustes a la baja procedentes.

Con el objeto de dotar de un criterio uniforme a las distintas áreas gestoras en el análisis de los créditos susceptibles de prórroga, se seguirán los siguientes criterios:

Dado que el sentido de la institución de prórroga presupuestaria es permitir el funcionamiento de la entidad y, se considera que los créditos susceptibles de ser prorrogados son aquellos créditos que posibiliten el funcionamiento operativo de los servicios, excluyendo todo aquello que no sea habitual, tenga un carácter excepcional o se trate de créditos que se han incluido expresamente en el presupuesto de un año. Deberá examinarse el contenido de los créditos iniciales, excluir los que estén incursos en los supuestos previstos en la norma³ y dependiendo de las circunstancias se propondrán los créditos iniciales prorrogables al ejercicio siguiente, siendo admisible la prórroga de los créditos concernientes a gastos de general y continua realización, debiéndose acreditar por las áreas tal circunstancia.

Los gastos de los capítulos 1 y 2 son prorrogables en función de su situación. Serán prorrogables los créditos vinculados al funcionamiento operativo de los servicios. Los que se financian mediante aportaciones de agentes externos, no deberían ser objeto de prórroga, salvo que la financiación se refiera a programas estables y con continuidad en los sucesivos ejercicios.

Los créditos consignados en los capítulos 3 y 9 son prorrogables. Hay que tener en cuenta el carácter prioritario de la atención a la deuda pública, elevado a norma de carácter constitucional. Los créditos destinados a este fin deberán ajustarse, con el fin de adecuarlos a las obligaciones que tendrán que ser objeto de atención en el ejercicio. Para ello, una vez prorrogado el presupuesto y con posterioridad al 1 de enero, el Presupuesto prorrogado puede ser objeto de ajustes al alza, debiendo iniciarse el

³ Modificaciones de crédito, créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

expediente en el área de economía, teniendo en cuenta que el margen derivado de los ajustes a la baja en los créditos iniciales como consecuencia de incluir dotaciones para programas o servicios que deban concluir en el ejercicio anterior), permitirá realizar ajustes al alza como máximo por el importe de dicho margen y con la única finalidad de dar, en su caso, la máxima cobertura posible a los compromisos firmes por la mayor carga financiera derivada de operaciones de crédito autorizadas en ejercicios anteriores. La propuesta de ajustes al alza deberá imputarse a las correspondientes partidas mediante resolución motivada dictada por el Presidente de la Corporación, previo informe del Interventor⁴, pudiendo acumularse en esta resolución acuerdos sobre la incorporación de remanentes.

Los créditos consignados en el capítulo 4 y 7 son prorrogables los que se refieren al mantenimiento de los servicios prestados por entidades de ámbito superior al municipio y aquellos que se correspondan con gastos de general y continua realización que se financien con recursos propios. No serán prorrogables las subvenciones nominativas, puesto que debido a su carácter excepcional deben estar referidas únicamente al presupuesto en el que se aprobaron.

Los créditos consignados en el capítulo 6 como regla general no tendrán el carácter de prorrogables, pues en la mayoría de los casos, tienen un destino predeterminado: las inversiones que se recogen en el correspondiente anexo del presupuesto. No obstante, si se trata de créditos consignados sin destino definido en las aplicaciones del capítulo 6, al objeto de disponer de crédito para realizar aportaciones a programas cofinanciados por otras administraciones públicas que puedan surgir durante el ejercicio, y que no pueden ser conocidas en el momento de la elaboración del presupuesto, estos importes sí podrían ser objeto de prórroga, pues se financian con recursos propios y no corresponden estrictamente a programas que hayan de finalizar en el propio ejercicio en el que se consignan; serán también prorrogables cuando se trate de créditos de inversiones no definidos cualitativamente para proyectos concretos y específicos, sino para atenciones genéricas de reposición, mantenimiento o mejoras de

⁴ Art. 21.4 del Real Decreto 500/1990

servicios públicos o del dominio público cuando se trata de Es decir, en general, podríamos atribuir el carácter de prorrogables a las aportaciones municipales previstas en los créditos iniciales del presupuesto, salvo que correspondan a gastos de inversión financiados con recursos que no vayan a percibirse en el nuevo ejercicio. En definitiva, sí se podrán incorporar aquellos créditos del capítulo 6 del estado de gastos que no estén financiados con ingresos específicos, y que contemplen gastos que por su naturaleza no concluyan en un ejercicio específico. Estas circunstancias deberán acreditarse por las áreas gestoras.

Antes del 31 de enero, si no se hubiera aprobado el Presupuesto, la información relativa al presupuesto prorrogado con las modificaciones derivadas de las normas reguladoras de la prórroga, se remitirá al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Debiendo remitirse el presupuesto definitivo una vez se apruebe.

2.2.2. Elaboración de una guía de preguntas frecuentes

Se elaborará un documento por el área de economía que contenga las dudas planteadas con mayor frecuencia en torno a la prórroga presupuestaria, siendo una herramienta muy útil para agilizar la tramitación y proporcionar mayor seguridad jurídica.

A modo de ejemplo, se responde a una serie de cuestiones que se pueden plantear con motivo de la prórroga del presupuesto:

¿Es posible que un presupuesto se prorrogue durante varios ejercicios?

La prórroga del presupuesto es, una medida transitoria destinada a impedir la paralización de la gestión económica de la corporación. Sin embargo, el escenario político lleva a que, en muchas ocasiones, la situación de prórroga se extienda a todo el ejercicio y, frecuentemente, a más de uno.

En estos casos, el único presupuesto que se puede prorrogar es el que esté aprobado, un presupuesto prorrogado no se puede prorrogar, el presupuesto que se

prorroga es el último presupuesto aprobado y sobre el mismo se harán los ajustes pertinentes. Debe advertirse que la prórroga debe de considerarse un mecanismo excepcional, cuyo espíritu es no paralizar el funcionamiento de la entidad, trabajar con un presupuesto prorrogado limita y dificulta enormemente la gestión económico-financiera.

¿La prórroga del presupuesto debe ser objeto de informe sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera?

Si al iniciarse un nuevo ejercicio no se ha aprobado el presupuesto y se prorroga el anterior realizándose ajustes al alza o a la baja sobre los créditos iniciales del mismo, resultará necesario la tramitación del correspondiente expediente de prórroga y deberá ser objeto del informe sobre el cálculo de la estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera, pues la suspensión de las reglas fiscales no implica la suspensión de la aplicación de la LOEPSF, del TRLRHL ni del resto de la normativa que continúa en vigor.

¿Está sujeto el presupuesto prorrogado a los requisitos de publicidad contemplados en la normativa respecto a la aprobación del presupuesto?

La prórroga del presupuesto no está sujeta a la publicidad legalmente prevista para la aprobación del presupuesto anual, ya que cumpliría con el principio de publicidad dictaminado en el artículo 169 del TRLRHL en su año correspondiente, no estando sujeta la entidad ni a publicar el presupuesto prorrogado en el Boletín Oficial de la Provincia, ni a remitir una copia del mismo a la Administración del Estado ni al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma; no obstante, sí tendrá que remitirse la información relativa al presupuesto prorrogado al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales antes del 31 de enero. Y si una vez remitidos los datos del presupuesto prorrogado, se aprueba el presupuesto definitivo, deberá remitirse el mismo al Ministerio.

¿Se pueden concertar operaciones de crédito con un presupuesto prorrogado?

El artículo 50 del TRLRHL regula la inclusión de las operaciones de crédito en el presupuesto aprobado del siguiente modo:

“La concertación de cualquiera de las modalidades de crédito previstas en esta ley, excepto la regulada en el artículo 149, requerirá que la corporación o entidad correspondiente disponga del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso, extremo que deberá ser justificado en el momento de suscribir el correspondiente contrato, póliza o documento mercantil en el que se soporte la operación, ante la entidad financiera correspondiente y ante el fedatario público que intervenga o formalice el documento.

Excepcionalmente, cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar las siguientes modalidades de operaciones de crédito:

a) Operaciones de tesorería, dentro de los límites fijados por la ley, siempre que las concertadas sean reembolsadas y se justifique dicho extremo en la forma señalada en el párrafo primero de este artículo.

b) Operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones vinculadas directamente a modificaciones de crédito tramitadas en la forma prevista en los apartados 1, 2, 3 y 6 del artículo 177.”

¿Las modificaciones de crédito que se hayan ido aprobando durante la vigencia del presupuesto prorrogado subsistirán tras la entrada en vigor del nuevo presupuesto sin más trámite?

Según el artículo 21.6 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril,

“El Presupuesto definitivo se aprobará con efectos de 1 de enero y los créditos en el incluidos tendrán la consideración de créditos iniciales. Las modificaciones y ajustes efectuados sobre el Presupuesto prorrogado se entenderán hechas sobre el Presupuesto definitivo, salvo que el Pleno disponga en el propio acuerdo de aprobación de este último que

determinadas modificaciones o ajustes se consideran incluidas en los créditos iniciales, en cuyo caso deberán anularse los mismos.”

Significa que en el caso de que el acuerdo de Pleno no disponga nada al efecto, las modificaciones de crédito que se hayan ido aprobando durante la vigencia del presupuesto prorrogado subsistirán tras la entrada en vigor del nuevo presupuesto sin más trámite, entre éstas, las incorporaciones de remanentes afectados y las generaciones de créditos, sin que sea necesaria la tramitación de ningún expediente ni acto administrativo expreso, ni tampoco que el acuerdo de aprobación inicial del presupuesto diga nada en especial, es suficiente con que no diga lo contrario.

No obstante, como excepción a esta regla general, este artículo 21 permite que el Pleno acuerde expresamente con la aprobación del presupuesto inicial que algunas modificaciones aprobadas sobre el presupuesto prorrogado no se consideren sobre el presupuesto definitivo, deberá mencionarlas expresamente, por tipo de modificación, fecha o periodo o bien identificando expresamente el expediente. En el caso de que se pretenda que todas o algunas de las transferencias de crédito aprobadas se entiendan incluidas en los créditos iniciales es suficiente con que se añada al acuerdo de aprobación del presupuesto un párrafo con el siguiente tenor literal (a modo de ejemplo):

“Disponer que las transferencias de crédito realizadas en el periodo de prórroga del presupuesto se consideren incluidas en los créditos iniciales del Presupuesto de 2024, tal y como establece el artículo 21.6 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, con el efecto anulador de las mismas previsto”.

Sin que ello signifique que se anule el acto administrativo de aprobación de la modificación de crédito que se aprobó en su día sino que produce el efecto de anulación de la modificación, es decir, la modificación no se contemplará en el estado de ejecución del presupuesto, por lo tanto en cada una de las aplicaciones presupuestarias que han disminuido o aumentado el crédito como consecuencia de la transferencia de crédito aprobada, debe anotarse idéntica operación a la que se anotó con motivo de la transferencia con signo contrario.

¿Pueden crearse en el presupuesto prorrogado aplicaciones presupuestarias con consignación cero?

En el caso de que no exista la aplicación presupuestaria en el presupuesto prorrogado pero exista crédito en la vinculación jurídica a la que ésta corresponda, según la consulta 8/1995 de la IGAE, puede abrirse en la contabilidad la aplicación presupuestaria sin que sea necesaria operación de transferencia de crédito, siempre que exista crédito en la vinculación jurídica, es decir debe darse de alta la aplicación presupuestaria con crédito cero, siempre y cuando esta posibilidad aparezca prevista en las Bases de Ejecución del presupuesto, lo que resulta muy recomendable.

¿Procede la interposición de recurso de reposición contra el acuerdo de prórroga del presupuesto?

La prórroga del presupuesto se trata de un procedimiento automático derivado de un presupuesto que ya se aprobó conforme a los requisitos legalmente establecidos, la resolución de prórroga de los presupuestos se limitaría a calcular los ajustes que taxativamente establece el artículo 21 del RD 500/1990, y puesto que sería un procedimiento que deriva de un acto firme, donde se plasma una prórroga automática, se considera que no debe darse recurso alguno en la resolución, de la misma forma que las resoluciones que aprueban modificaciones de crédito no está previsto que se dé recurso.

Por todo ello, el proceder correcto en la interposición de un recurso de reposición ante la aprobación de la prórroga del presupuesto, sería la inadmisión del mismo sin entrar en el fondo del asunto, puesto que no sería procedente la interposición de un recurso de reposición ante la prórroga de un presupuesto correctamente aprobado. Dicha interpretación sería la más lógica, puesto que, aunque estemos ante un decreto de alcaldía, en principio recurrible en reposición, sería un acto derivado de un acuerdo de pleno en el que no sería posible la interposición de este recurso, considerándose una mera formalidad automática pensada para evitar la paralización de la gestión municipal, en el supuesto de que no sea aprobado el presupuesto a fecha 1 de enero.

¿Es posible realizar modificaciones presupuestarias con un presupuesto prorrogado? ¿Y en particular una incorporación de remanentes?

El artículo 21 del RD 500/1990, apartado 5 señala que:

“En tanto no se apruebe el presupuesto definitivo, el prorrogado podrá ser objeto de cualquiera de las modificaciones previstas por la Ley”.

Es decir, mientras se está en situación de prórroga del presupuesto del ejercicio anterior, pueden llevarse a cabo sobre el mismo cualquiera de las modificaciones previstas en el TRLRHL. Cuando se elabore y se someta a aprobación el nuevo presupuesto, puede optarse por una de estas alternativas:

1. Incluir en los créditos iniciales del presupuesto las modificaciones realizadas (todas o algunas de ellas). En tal caso, al dar de alta el nuevo presupuesto, se procederá a dar de baja el presupuesto prorrogado y las modificaciones que se hayan incluido en los créditos iniciales.
2. Aprobar el presupuesto sin tener en cuenta esas modificaciones. En este caso, las modificaciones realizadas en el presupuesto prorrogado se entenderán realizadas sobre el nuevo presupuesto.

En cuanto a la modificación presupuestaria en su modalidad de incorporación de remanentes, podrá efectuarse con el presupuesto prorrogado siempre que en la liquidación del presupuesto el remanente de tesorería sea positivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 del RD500/90, ya que tal y como se establece en la normativa, toda incorporación está sujeta a la *existencia de suficientes recursos financieros para ello*.

¿Qué ocurre con los contratos menores y gastos plurianuales en la situación de prórroga presupuestaria?

Los créditos que son objeto de prórroga lo son según su naturaleza, con independencia de que amparen contratos plurianuales o contratos menores.

Los créditos del capítulo 2 gastos en bienes corrientes y servicio serán objeto de prórroga, salvo que se trate de créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o ni están financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en el ejercicio anterior; si se trata de créditos destinados a gastos que se repiten año a año precisos para el funcionamiento operativo de los servicios, se consideran prorrogables, por ese motivo se puede afirmar que los contratos con gastos plurianuales y los contratos menores que se imputan al capítulo 2 por lo general contarán con crédito en el presupuesto prorrogado, de manera que no se paralice la gestión.

Sin embargo, si el objeto del contrato con gastos plurianuales o del contrato menor es un gasto de inversión, imputable al capítulo 6 del presupuesto de gastos inversiones reales, los créditos sólo será prorrogados sí no estén financiados con ingresos específicos, y contemplan gastos que por su naturaleza no concluyan en un ejercicio específico. Así, por lo normal, las entidades prorrogan sus créditos con destino a inversiones recurrentes o repetitivas que vienen figurando en los créditos iniciales del presupuesto año tras año, como son por ejemplo las inversiones de reposición en vías públicas.

¿Son prorrogables todos los ingresos del ejercicio anterior?

Nada se señala al respecto ni en el TRLRHL ni en el RD500/90.

Por su parte, la Intervención General del Estado en su consulta 10/1993 señala que *“si bien la prórroga se predica del Presupuesto del ejercicio anterior en su totalidad (tanto del estado de gastos como del estado de ingresos), la limitación cuantitativa que regula el Art. 21 del Real Decreto 500/1990 se establece en función, únicamente, de los créditos iniciales. En consecuencia, mientras la prórroga del Presupuesto afecta a las dos vertientes de este, gastos e ingresos, la limitación cuantitativa afecta, exclusivamente, a los créditos del estado de gastos, y ello por el carácter limitativo de los créditos frente al carácter estimativo de las previsiones del estado de ingresos. Si esta limitación afectara tanto a la prórroga del estado de gastos*

como a la del estado de ingresos, en el caso de que el Presupuesto del ejercicio anterior se hubiera aprobado con superávit inicial, la prórroga del estado de ingresos no podría alcanzar el importe de las previsiones iniciales, sino que debería reducirse hasta el de los créditos iniciales, con la dificultad de en qué previsión concreta efectuar la reducción. A apoyar esta opinión vienen:

- el apartado 3 del Art. 21 citado, que se refiere a ajustes a la baja de los "créditos iniciales", sin mencionar en ningún momento ajustes a la baja en las previsiones de ingresos, y

- el apartado 4 del mismo artículo, al establecer que los ajustes de crédito deberán ser objeto de imputación a las correspondientes "partidas", y recordemos que la expresión cifrada de la partida no es sino el crédito presupuestario."

Por lo tanto, a la vista de este informe y ante la falta de regulación expresa, se puede concluir que son prorrogables todos los ingresos del ejercicio anterior dado el carácter estimativo de las previsiones de las previsiones del estado de ingresos.

¿Son susceptibles de prórroga las subvenciones nominativas?

Para contestar esta pregunta, a pesar de que ni el TRLRHL, ni el RD500/90 hacen mención expresa al tratamiento de las subvenciones nominativas; podemos remitirnos a la Circular 1/2019 de la Intervención General del Estado, sobre los efectos de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para un ejercicio en relación a los créditos integrados en esta última relativos a las subvenciones nominativas, concluyendo que *"no pueden mantener el carácter de subvenciones nominativas que tenían en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio anterior los créditos que figuren en el presupuesto prorrogado correspondientes a subvenciones con asignación nominativa, ya que la habilitación legal para la concesión directa de estas ayudas amparada en la ley anual de presupuestos se agota en el ejercicio presupuestario para el que fueron aprobados por las Cortes Generales."*

2.2.3. Ficha suministro información áreas gestoras sobre créditos prorrogables

Con la finalidad de mejorar la coordinación entre las distintas áreas gestoras, dotando de mayor agilidad y seguridad el proceso de prórroga del presupuesto, se propone la elaboración de un modelo de ficha que permita obtener información sobre los créditos prorrogables, debiendo analizar cada área gestora sus créditos iniciales y acreditar en caso de que se considere que deben prorrogarse al ejercicio siguiente que se trata de créditos concernientes a gastos de general y continua realización que posibiliten el funcionamiento operativo de los servicios.

FICHA DE TOMA DE DATOS Créditos prorrogables al ejercicio siguiente			
Área Gestora			
PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO			
<p>Ante la necesidad de prorrogar el presupuesto del ejercicio anterior, cada área remitirá a Economía antes del 10 de diciembre propuesta de créditos susceptibles de prórroga (gastos de general y continua realización que posibiliten el funcionamiento operativo de los servicios) con objeto de ajustar a la baja aquellos créditos iniciales que no puedan prorrogarse al ejercicio siguiente (no se prorrogan las modificaciones de crédito, ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior, ni los créditos financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio).</p>			
Aplicación Presupuestaria	Descripción	Créditos iniciales	Créditos prorrogables

2.2.4. Calendario en materia presupuestaria

Y, por último, dado que uno de los principales motivos por los que las entidades locales tienen que hacer uso de esta institución es la falta de planificación, se plantea la confección de un calendario en materia presupuestaria para que la Corporación tenga conocimiento de los plazos facilitando esta labor.

CALENDARIO ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

FASE DEL PROCEDIMIENTO	FECHA PROPUESTA	LÍMITE LEGAL
Entrada en vigor del Presupuesto	1 de ENERO	1 de enero
Publicación anuncio aprobación definitiva	DICIEMBRE	31 de diciembre
Acuerdo aprobación definitiva (Pleno, en su caso)		
Resolución reclamaciones presentadas	DICIEMBRE	1 mes desde la finalización del periodo de exposición pública
Finalización del periodo de 15 días hábiles de exposición pública	NOVIEMBRE	
Publicación anuncio aprobación provisional	2ª quincena de OCTUBRE	
Acuerdo aprobación provisional (Pleno)	1ª quincena de OCTUBRE	15 de octubre
Comisión Informativa Hacienda		
Convocatoria Comisión Informativa Hacienda		
Cierre proyecto Presupuestos Economía		
Elaboración del informe de Intervención		10 de octubre
Entrega Intervención para Informe	2ª quincena de SEPTIEMBRE	
Borrador definitivo Economía		
Reunión Equipo de Gobierno cierre Presupuestos		
Elaboración borrador Economía		
Entrega a Economía de las previsiones de las Áreas gestoras, organismos autónomos y sociedades mercantiles	1ª quincena de SEPTIEMBRE	15 de septiembre
Remisión Áreas gestoras, organismos autónomos y sociedades mercantiles de la circular sobre elaboración de Presupuesto, solicitando elaboración de propuesta del Presupuesto para el ejercicio siguiente	2ª quincena de JULIO	
Reuniones Economía: líneas básicas del Presupuesto	1ª quincena de JULIO	
Reunión Equipo de Gobierno inicio Presupuestos	1ª quincena de JULIO	

CALENDARIO EN CASO DE NECESIDAD DE PRÓRROGA

FASE DEL PROCEDIMIENTO	FECHA PROPUESTA
Entrada en vigor del Presupuesto prorrogado	1 de ENERO
Resolución de Presidencia	2ª quincena de DICIEMBRE
Cierre expediente prórroga	
Emisión de informe de Intervención	
Entrega a Intervención para informe	1ª quincena de DICIEMBRE
Informe propuesta Economía	
Entrega de fichas por las áreas gestoras	
Remisión instrucciones áreas gestoras	

3. CONCLUSIONES

La falta de aprobación del Presupuesto General de las entidades locales antes del 1 de enero, supone que el presupuesto del ejercicio pase a regir en el siguiente. Esta situación advertida como excepcional, es muy frecuente y trae consigo la reflexión acerca de diversas cuestiones y el planteamiento de múltiples dudas ante la escasa regulación al respecto, destacando entre los interrogantes habituales los relativos a cuáles son los créditos que pueden ser objeto de prórroga, o el procedimiento a seguir.

Como notas características de la institución de prórroga presupuestaria que se desprenden de su regulación, podemos señalar las siguientes:

- Es automática. Si el primer día del ejercicio económico no hubiera entrado en vigor el presupuesto, se prorroga automáticamente el del ejercicio anterior.
- Tiene carácter excepcional. Opera únicamente en caso de no haberse aprobado presupuesto antes del 1 de enero.
- Su vigencia es temporal. Únicamente rige hasta la aprobación del nuevo presupuesto, que se aprobará con efectos de 1 de enero.

- Tiene alcance limitado. En ningún caso tendrán la consideración de prorrogables las modificaciones de crédito ni los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados que, exclusivamente, fueran a percibirse en dicho ejercicio.

Ante la inseguridad existente en torno al mecanismo de prórroga presupuestaria empleado por la mayoría de entidades, dado que por falta de planificación, la aprobación definitiva del presupuesto se suele producir una vez iniciado ya el ejercicio, y dado que en torno a esta institución que en principio parece sencilla, en la medida en que se profundiza en ella surgen muchas dudas y aspectos controvertidos; a través de este trabajo se pretende dar solución a estos problemas con herramientas e instrumentos sencillos, de fácil implantación y sin coste alguno más que los costes personales derivados del trabajo de elaboración de los documentos o adaptación de los modelos propuestos.

Las medidas propuestas para la mejora de la prórroga presupuestaria favorecen la planificación en materia presupuestaria, la coordinación entre las distintas áreas de la entidad, la seguridad jurídica y permiten un mejor cumplimiento de la normativa vigente, ampliando la regulación existente a través de los instrumentos que tienen a su disposición las entidades locales para adaptarla a las particularidades de cada municipio.

Todo ello, sin perder de vista la excepcionalidad del mecanismo de la prórroga presupuestaria, teniendo siempre presente que la finalidad de ésta es que no se paralice la gestión y se permita el funcionamiento de los servicios.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VIGO MARTÍN, Beatriz y GONZÁLEZ PUEYO, Jose María. “Manuel de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales”. Madrid, Wolters Kluwer. 2018

MORENO SERRANO, Beatriz y PONS REBOLLO, Manuel. “Práctica tributaria, presupuestaria y financiera en las Entidades Locales”. Madrid, Wolters Kluwer.2021

MODELO BAEZA, José Manuel. “Guía de fiscalización en las Entidades Locales”. Madrid, Editorial Aranzadi. 2012

VARIOS AUTORES. “Documentación del Diploma de Especialización en materia de presupuestos y contabilidad (IV Edición)” impartido por el Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional. 2023

VARIOS AUTORES. “Material didáctico entregado en el Máster en formación de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional”. 2021

ESPÚBLICO. Consultas de los Ayuntamientos y modelos de expedientes *EsPúblico*.

ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO (RPT) COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Daniel BURILLO RODRÍGUEZ

Técnico Auxiliar Recursos Humanos. Ayuntamiento de Zaragoza

SUMARIO:

1. Introducción
2. Definición
3. Naturaleza
4. Contenido
5. Procedimiento y órgano para su aprobación
6. Relevancia de las RPT en la administración pública local
7. Conclusiones
8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN.

La misión de cualquier Administración Pública de servir objetivamente a los intereses generales, de acuerdo al artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978, presupone la atribución a todas las Administraciones Públicas de la potestad de poder organizar y coordinar sus recursos, de la forma que estimen más conveniente de acuerdo a sus características, en aras de prestar los servicios a los ciudadanos de su territorio bajo principios de eficacia y eficiencia, con la única limitación de aquella normativa superior que pudiera limitar y acotar dichas potestades.

Los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales¹ son las Administraciones Públicas más próximas al ciudadano, por lo que tienen la necesidad de ser una

¹ Potestades con las que cuentan municipios, provincias e isla para el cumplimiento de sus fines, en el Artículo 4 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

administración cada vez más moderna, competitiva y cercana en la prestación de servicios de calidad. En este sentido, posee una especial relevancia el factor capital humano, como uno de los recursos con los que cuentan las entidades locales para prestar estos servicios a la ciudadanía.

Así pues, para la gestión de los recursos humanos, la planificación estratégica de dichos recursos trata de definir entre otras cuestiones, el volumen, clase y características de capital humano que necesita la entidad correspondiente, para cumplir con los objetivos estratégicos marcados por la corporación pertinente.

Dicha planificación estratégica de recursos humanos se puede llevar a cabo de forma simultánea con diversos instrumentos de gestión del empleo público, aunque en este trabajo académico nos vamos a centrar en las **Relaciones de Puestos de Trabajo** (*en adelante RPT*).

Este instrumento de planificación, sometido a la perspectiva estratégica y a las medidas de planificación de la gestión de recursos humanos, a través de la visión de los grandes intereses de los mandatarios políticos, requiere de un estudio, planificación y desarrollo pormenorizado para el funcionamiento adecuado de la entidad correspondiente y para que pueda alcanzar con éxito los objetivos marcados por dichos mandatarios.

Por todo ello, en este trabajo académico se pretende analizar las RPT, a través de la descripción de su contenido, naturaleza y ventajas, como instrumento imprescindible en la gestión de personal de las entidades locales y de la agenda política en la planificación de dichos recursos.

2. DEFINICIÓN.

La definición de las RPT la encontramos inicialmente en el artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (*en adelante LMRFP*), al señalar que “*son el instrumento técnico a través del cual se realiza la*

ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto... ”, de existencia obligatoria para la Administración local, de acuerdo al artículo 16 LMRFP².

Por su parte, en primer lugar, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (*actualmente derogado*) y posteriormente por el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (*en adelante TREBEP*), las recoge en su artículo 74, como forma de estructurar la organización de las Administraciones Públicas, reforzando la idea de que las organizaciones públicas basan su estructura básica en los puestos de trabajo, definidos como la *“unidad estructural básica de la organización, integrada por las tareas y responsabilidades asignadas a una persona de la RPT”* (Carrasco Belinchón, 1981).

Así pues, el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP, consideró que el puesto de trabajo debe ser considerado como *“el núcleo básico de gestión de recursos humanos”*, ya que en torno a él deben desarrollarse necesariamente cuestiones tan relevantes en el ámbito de los recursos humanos como la configuración de los perfiles, funciones y tareas de los diferentes puestos que deben existir en todas las Administraciones Públicas.

En este sentido, la obligatoriedad de las entidades locales de formas una RPT o instrumento similar, lo podemos encontrar además en el artículo 73.1 TREBEP, al recoger expresamente que *“Los empleados públicos tienen derecho al desempeño de un puesto de trabajo...”*.

Por último, la jurisprudencia³ también se ha ido encargando de perfilar el concepto de las RPT, que las ha definido como la *“expresión ordenada del conjunto de puestos de trabajo caracterizados por pertenecer a una misma unidad o dependencia de*

² Con el alcance fijado en la Disposición derogatoria única y Disposición final cuarta, apartado segundo, del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre y de aplicación supletoria de acuerdo al artículo 1.5 LMRFP.

³ Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de julio de 1990, entre otras.

la Administración, que deban ser desempeñados por funcionarios de carrera, personal eventual y por personal laboral, con la detallada descripción de las características y requisitos de los mismos”, al mismo tiempo que sostiene que las mismas han de cumplir dos requisitos, “...uno sustancial, la valoración de las tareas, y otro forma, la plasmación de esas tareas en la RPT...”⁴.

3. NATURALEZA.

La consideración jurídica de la naturaleza de la RPT ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo. Es necesario resaltar que la diferente consideración de la naturaleza jurídica de las RPT tiene especial relevancia en los efectos jurídicos que despliega y sobre todo a efectos de su impugnación.

De esta forma, en la década de los ochenta no se consideraban como disposiciones de carácter general, sino como actos administrativos plurales, en tanto en cuanto no innovaban el ordenamiento jurídico y su alcance abarcaba a unos destinatarios indeterminados.

Posteriormente, en la década de los noventa, pasaron a ser consideradas como disposiciones de naturaleza normativa, dado su carácter de alcance general y permanencia en el ordenamiento jurídico, a diferencia de los actos administrativos de alcance general, pero carentes de contenido normativo.

Más adelante, el Tribunal Supremo matizó su postura, al considerar las RPT como disposiciones de carácter general, pero solo a los exclusivos efectos procesales.

Finalmente, tras las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de febrero y 15 de septiembre de 2014, se concluye que las RPT son actos generales plúrimos (*con destinatarios indeterminados*), pero con el régimen propio de los actos administrativos. Por lo que tanto para su aprobación, efectos y recursos, se estará a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2005.

Administraciones Públicas (*en adelante LPACAP*), Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

4. CONTENIDO.

En cuanto al contenido mínimo que debe contener las RPT, el artículo 16 LMRFP señalaba que “...deberá incluir, en todo caso, la denominación, tipo y sistema provisión de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño”.

En este sentido hay que recordar que, de conformidad con el artículo 1.3 LMRFP, dicho precepto tiene la consideración de básico, dictado al amparo de lo dispuesto por el artículo 149.1.18ª de nuestro texto constitucional, en relación con lo dispuesto por el artículo 126.4 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (*en adelante TRRL*), que indica sobre las mismas, “que tendrán en todo caso el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública, se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril”.

Poco más añade este artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (*en adelante LBRL*), que remite de nuevo a la legislación básica formulada por el Estado, la competencia para “...establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación...”⁵, competencia estatal recogida para el ámbito local en la disposición transitoria segunda del Reglamento por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, aprobado por Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, que señala de nuevo que “Hasta tanto se dicten por la

⁵ En relación a esta previsión legal, el Tribunal Constitucional en sentencia del 28 de julio de 1981, ya señaló que la inactividad legislativa estatal para desarrollar lo dispuesto en el artículo 90.2 LBRL, no puede impedir la aplicación de las previsiones y el ejercicio de las competencias municipales reconocidas en la legislación básica.

Administración del Estado las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo...”.

Actualmente, el artículo 74 TREBEP señala un contenido mínimo de las mismas, *“que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.”*

Poca novedad recoge en cuanto al contenido mínimo dicho artículo, en comparación con la legislación pre-estatutaria mencionada anteriormente. Aunque si bien podemos señalar que dado que no menciona la competencia sobre las normas para la confección de las RPT, seguiría siendo la legislación básica desarrollada por el Estado quien mantuviera dicha competencia y que a falta de desarrollo en el ámbito local⁶, se seguiría aplicando las normas reglamentarias de desarrollo aplicables a los funcionarios civiles del Estado; así pues, se podrían tomar como referencia tanto la Orden de 2 de diciembre de 1988 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado como la Orden de 6 de febrero de 1989 por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

En este sentido, aunque dicha normativa no es aplicable directamente al ámbito local, sí que resulta de interés para sus recursos humanos, al proponer un contenido mínimo y útil que, si bien está diseñado para su aplicación en la Administración General del Estado, también puede servir como referencia para la Administración Local. De esta forma, diversos juristas entre ellos Miguel Sánchez Morón y Antonio Pérez Luque, con arreglo a la normativa aplicada, proponen el siguiente contenido mínimo:

- El número del puesto, a efectos organizativos, cuantificación y ordenación de los mismos.

⁶ En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Decreto 68/2021, de 19 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y Sus Organismos Públicos.

- Nomenclatura de los puestos, para su identificación y diferenciación.
- La unidad funcional de la que dependan, para reflejar su encuadre orgánico.
- Si dicho puesto está catalogado como de “*Jefatura*”, en relación a un especial mando y especialización del mismo.
- Si el puesto es singularizado o no, de acuerdo al artículo 59.1 del Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo⁷, “*son puestos no singularizados aquellos que no se individualizan o distinguen de los restantes puestos de trabajo en las correspondientes relaciones*”.
- Régimen jurídico de las plazas que doten presupuestariamente a los puestos: funcionario, laboral y personal eventual⁸.
- Tipos de reserva que puedan tener los puestos de trabajo: si solo lo pueden ocupar españoles o nacionales de otros estados, si está reservado a 2ª actividad de la Policía Local, si está reservado para funcionarios de habilitación nacional, etc.
- Cuerpos, escalas, subescalas, clases (*o grupos y categorías en caso de personal laboral*), de acuerdo con las determinaciones establecidas en la plantilla municipal⁹.
- Grupos o subgrupos profesionales de las plazas que pueden dotar a los puestos¹⁰.

⁷ De aplicación al ámbito local, de acuerdo a su artículo 1.3 al señalar que “*Este Reglamento tendrá carácter supletorio para todos los funcionarios civiles al servicio de la Administración del Estado no incluidos en su ámbito de aplicación y los de las restantes Administraciones públicas*”.

⁸ De acuerdo a los tipos de empleados en las Administraciones Públicas señaladas por el artículo 8 TREBEP.

⁹ Tomando como referencia la clasificación de los cuerpos y escalas del artículo 75 TREBEP y artículo 167 y siguientes del TRRL.

- Requisitos específicos exigibles para el desempeño de los puestos, en relación con la posesión de formación en materias determinadas, conocimientos de idiomas cooficiales en las diferentes Comunidades Autónomas que así lo dispongan, posesión específica de titulaciones, etc.
- Forma de provisión de los puestos: concurso (*ya sea interno o abierto a otras Administraciones Públicas*) y la libre designación¹¹ y requisitos de cada sistema.
- Condiciones especiales de ejercicio: si la jornada es ordinaria y continuada, partida, con algún tipo de dedicación especial, turnicidad, jornada prolongada, etc.
- Nivel de complemento de destino¹², u otros conceptos retributivos para el personal laboral.
- Complemento específico atribuido a los puestos¹³, u otros conceptos retributivos para el personal laboral.
- Observaciones: relativas a notas a tener en cuenta como puestos a amortizar, transformaciones pendientes y automáticas, etc.

Por último, en cuanto a las funciones y tareas a desarrollar en cada uno de los puestos, la jurisprudencia se ha expresado en el sentido de que no es necesario la determinación concreta y específica de las tareas de cada puesto de trabajo, sino que tiene que estar expresado de forma genérica, para que las personas que desarrollen dicho puesto conozcan de forma aproximada los cometidos a realizar, pero sin cerrar los trabajos a desarrollar de forma taxativa. Esto redundará de forma positiva en la entidad correspondiente, al tener funciones polivalentes que hagan más eficaz el funcionamiento de la Administración Pública. Dicho extremo lo podemos contemplar de forma similar

¹⁰ Según lo dispuesto en el artículo 76, disposición adicional sexta y disposición transitoria tercera del TREBEP.

¹¹ De conformidad con lo señalado por el artículo 78.2 TREBEP.

¹² De acuerdo a lo señalado por el artículo 3 del Real Decreto 861/1986.

¹³ De acuerdo a lo señalado por el artículo 4 del Real Decreto 861/1986.

en los cometidos asignados a las diferentes escalas de administración general, definidas de forma genérica en el artículo 169 TRRL.

Para concluir a partir del contenido mínimo fijado por el artículo 74 TREBEP, y teniendo como referencia la legislación básica anteriormente citada, además del resto de normativa de desarrollo no básica o de las Comunidades Autónomas¹⁴, cada Administración Pública deberá formar su RPT o instrumento similar para estructurar sus recursos humanos, en función de aquellas características a desarrollar que le puedan resultar útiles, con el fin último de estructurar y organizar los puestos de su entidad, para la planificación estratégica de los mismos.

5. PROCEDIMIENTO Y ÓRGANO PARA SU APROBACIÓN.

La aprobación y efectividad de cualquier acto administrativo requiere previamente el desarrollo de un procedimiento legal, para que el mismo despliegue sus efectos, con plena seguridad jurídica y vocación de permanencia en la Administración correspondiente. Para ello, dada la guía proporcionada por el mandatario político en base a la estructura orgánica que desea tener en la Corporación para alcanzar los objetivos que se haya fijado, la parte técnica experta en función pública (*o empresa externalizada*) debe guiar a la política respecto de los trámites y límites a la formación de la RPT, para conjugar y hacer compatible los intereses de ambos.

De esta forma, el procedimiento a seguir para su aprobación/modificación, podría ser el siguiente:

- En primer lugar, deben identificarse las necesidades existentes en las diferentes áreas de la entidad, de acuerdo a las competencias municipales atribuidas a las entidades locales¹⁵ y a los servicios que deban prestar. Dichas necesidades pueden consistir en la creación de nuevos puestos, redistribución de funciones de las existentes, atribución de

¹⁴ En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, tomar como referencia los artículos 15 a 18 del texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, y 236 de la Ley 7/1999 de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y el ya citado Decreto 68/2021, de 19 de mayo.

¹⁵ Véase capítulo III del Título II LBRL, relativas a las competencias que deben prestar los municipios.

nuevas tareas a las diferentes áreas, eliminación de duplicidades, amortización de puestos, etc.

- Será preceptivo la emisión de informe previo, indicando la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, por quien ostente la función de asesoramiento legal preceptivo, tal y como señala el artículo 3 del Reglamento por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, aprobado por Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo.

- Los técnicos superiores que desempeñen funciones de personal (*o en su caso el personal externo encargado de ello*), una vez estudiadas las necesidades identificadas y las propuestas realizadas por las diferentes áreas, deberán elaborar una relación técnica y valorada de la creación de los puestos propuesta o de las modificaciones planteadas, con la información que se considere más relevante. Deberá existir una manifestación expresa sobre la viabilidad de las modificaciones planteadas, tanto desde una perspectiva técnica como económica, que servirá como documento inicial sobre el que realizar los siguientes trámites.

En esta fase del procedimiento, es relevante destacar que no pocas entidades locales encargan la redacción de la propuesta inicial de la RPT a Comisiones expertas de valoraciones de puestos de trabajo, con el fin último de salvaguardar la objetividad de los trabajos realizados y la imparcialidad en su desarrollo.

- Esta propuesta inicial, deberá ser objeto de negociación colectiva a través de la oportuna Mesa General de Negociación que se constituya en la entidad local correspondiente, de conformidad con lo indicado por los artículos 37.b) c) y m) del TREBEP, por cuanto afecta las condiciones de trabajo de los empleados públicos¹⁶.

- Tras la negociación, la RPT deberá ser informada por la Intervención municipal, como fiscalización preceptiva previa de la propuesta resultante ya que, de la

¹⁶ Entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 11 de mayo de 2005 y 22 de mayo de 2006, en las que se reflejan la nulidad de las RPT en caso de ausencia de la oportuna negociación colectiva con la Mesa General de Negociación, cuando afecte a las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

relación valorada de las modificaciones planteadas, se originan obligaciones de carácter económico¹⁷.

- Una vez informada dicha propuesta por la Intervención municipal, el Jefe de Servicio con competencias en función pública deberá realizar un informe-propuesta de resolución en el que se recojan todos los antecedentes, la legislación aplicable, el resultado de la negociación y el planteamiento final sobre la modificación/creación/eliminación de los diferentes puestos, para someterla posteriormente a dictamen de la comisión informativa oportuna.

- En cumplimiento del artículo 82 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, se establece el dictamen preceptivo por una comisión informativa, cuando la resolución final a adoptar tenga que ser aprobada en sesión plenaria, incurriendo en caso de no hacerlo en causa de nulidad, de acuerdo al artículo 47.1.e) LPACAP.

- En cuanto al órgano competente para su aprobación, corresponde al Pleno municipal, de acuerdo al artículo 22.2.i) LBRL en los municipios de régimen común y a la Junta de Gobierno Local, de conformidad con el artículo 127.1.h) LBRL en los municipios de gran población, mientras que en las Diputaciones Provinciales corresponde al Pleno de la Corporación de acuerdo al artículo 33.2.f) LBRL. Se requiere un quórum de mayoría simple para su aprobación, de conformidad con lo señalado por el artículo 47.1 LBRL.

- Una vez aprobada la RPT, se tendrá que remitir copia a la Administración General del Estado y a la Comunidad Autónoma correspondiente, en el plazo de treinta

¹⁷ Tal y como señala el artículo 4 del Reglamento por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, aprobado por Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, los artículos 213 y siguientes del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, el artículo 136 LBRL y el Reglamento por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, aprobado por Real Decreto 424/2017, de 28 de abril.

días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia respectivo, de acuerdo a lo señalado por el artículo 127 TRRL¹⁸ y artículo 56 LBRL.

Tal y como hemos comentado al analizar la naturaleza jurídica de las RPT, la jurisprudencia es unánime en considerarla como acto administrativo y no como disposición de carácter general. Esto justifica que, en el procedimiento de aprobación de la misma no sea necesario los trámites de información pública ni de trámite de audiencia (*propios de las disposiciones de carácter general*), puesto que el procedimiento propio de aprobación debe ser el establecido en la normativa correspondiente, de acuerdo con la formación de los actos administrativos desarrollada en la LPACAP.

Por último, a efectos de impugnación una vez ha sido aprobada, dado que el régimen aplicable es el de los actos administrativos, será susceptible de impugnación en vía administrativa, mediante la interposición de recurso potestativo de reposición¹⁹, de acuerdo a los artículos 123 y 124 LPACAP o alternatively acudir a la vía judicial, mediante recurso contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

6. RELEVANCIA DE LAS RPT EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL.

Las Administraciones Públicas en su conjunto, tal y como hemos mencionado en la introducción, tienen que servir con objetividad a los intereses generales tal y como señala el artículo 103 de nuestro texto constitucional. Concretamente, las entidades locales deben servir al interés de la ciudadanía de sus territorios, de acuerdo a lo señalado por los artículos 1 y 2 LBRL, para que en base a sus competencias determinadas por el Estado y las Comunidades Autónomas, poder prestar diferentes servicios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos de dichos territorios. Para

¹⁸ En la Comunidad Autónoma de Aragón, el artículo 236 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

¹⁹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 LBRL, sobre el fin de la vía administrativa de las resoluciones/acuerdos emitidos por el Pleno de las entidades locales.

ello y dentro de la esfera de sus competencias, les corresponde una serie de potestades de acuerdo al artículo 4 LBRL.

Así pues, dadas estas potestades, cada Administración Pública debe configurar su propia estructura organizativa en materia del personal, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 72 TREBEP al afirmar que *“En el marco de sus competencias de autoorganización, las Administraciones Públicas estructuran sus recursos humanos de acuerdo con las normas que regulan la selección, la promoción profesional, la movilidad y la distribución de funciones y conforme a lo dispuesto en este capítulo”*.

En este sentido, las RPT son consecuencia directa del ejercicio directo de las potestades de autoorganización y planificación enunciadas en el artículo 4.1.a) y c) LBRL. Dichas potestades tienen su máxima expresión en el ámbito específico de la función pública, en la posibilidad de la configuración de una organización de puestos de trabajo adaptada a la entidad local correspondiente y a sus propias características, con la finalidad última de la prestación de diferentes servicios bajo el prisma del interés general, a través de la formación de las RPT o instrumento similar.

De esta forma, las RPT como instrumento de planificación estratégica en materia de recursos humanos²⁰ para llevar a cabo la misión de la entidad local correspondiente, determinada por los grupos municipales que ocupen el gobierno de la entidad, deben responder a una dicotomía entre la necesidad de dicho gobierno de disponer el capital humano necesario para la formación de los diferentes puestos que componen las distintas áreas del Ayuntamiento/Diputación, y al mismo tiempo, responder a los criterios legalmente establecidos en la normativa de aplicación determinados por el personal funcionario técnico de dicha entidad. Todo ello, nos lleva a pensar que, para el éxito de dicha entidad en la puesta en marcha de dicho instrumento, es necesario una comunicación y trabajo estrecho entre poder político – funcionariado.

²⁰ El Tribunal Supremo ha mostrado la importancia de la RPT en las políticas de personal, al señalar en su sentencia de 30 de noviembre de 1996 que se trata de un *“instrumento esencial de la política general de personal”*.

Aunque existen otros instrumentos para la organización de la función pública, como puede ser las plantillas, oferta de empleo público, etc., las RPT en las Administraciones Públicas locales, aportan un valor añadido muy importante, siempre y cuando recojan toda la información necesaria, sea un reflejo fiel de dicha Administración y se actualice de forma periódica para adaptarse a las necesidades de la ciudadanía y de la estructura organizativa que el grupo municipal gobernante desee tener, al margen de ser una herramienta obligatoria, tal y como hemos señalado en el artículo 16 LMRFP.

Así pues, entre las diferentes ventajas que presentan las RPT bien diseñadas e implementadas en la entidad local, encontramos principalmente las siguientes:

- Permite ordenar a la entidad local, dado que se recogen de forma íntegra todos los puestos de trabajo de la misma que se han de ocupar por personal funcionario, eventual o laboral.
- Dada los contenidos obligatorios determinados por la normativa aplicable, permite a las entidades definir las características que consideren más útiles de los diferentes puestos.
- Dada la definición y características de los puestos, se pueden elaborar planes formativos de las personas que los ocupan para dotarles del conocimiento necesario para poder desempeñar satisfactoriamente sus tareas y funciones.
- Al ser un instrumento dinámico y flexible, permite adaptarse a los cambios producidos, de acuerdo a lo que considere necesario la Corporación Local.
- Faculta la determinación objetiva de las retribuciones de los puestos de trabajo, no en base de los titulares que las puedan ocupar.

- Contribuye a la eficiencia y la eficacia, al funcionar junto con la plantilla y el presupuesto²¹, para racionalizar la estructura organizativa y evitar duplicidades y/o evitar puestos ligados a plazas sin contenido.
- Al ser instrumento público y definir las funciones y tareas principales de los puestos, permite el conocimiento general de las mismas, tanto para las personas que ocupan dichos puestos y deban desempeñarlos, como para los superiores que puedan exigirlos, así como el conocimiento por parte de otros interesados para su eventual impugnación en vía administrativa y/o judicial por causas de anulabilidad y/o nulidad.
- Proporciona equilibrio interno y externo, en comparación con puestos de la propia entidad y con otras entidades del entorno.
- Facilita la implantación de modelos de carrera profesional de los empleados públicos²².
- Permite articular un sistema de movilidad administrativa, tanto interna como externa, que potenciará la atracción de talento de otras Administraciones Públicas.
- Favorece la seguridad jurídica ante reclamaciones en vía administrativa y/o judicial, siempre y cuando esté lo suficientemente motivada y se haya formado correctamente bajo el procedimiento legalmente previsto.

A pesar de los indudables beneficios que aporta disponer de una RPT, siempre y cuando la misma sea un fiel reflejo de la entidad y responda a las necesidades reales de la ciudadanía, también existen diferentes desventajas frente a las cuales habrá que luchar para impedir que se produzcan:

²¹ Recordar en este sentido, que las RPT de acuerdo al artículo 15 LMRFP y 74 TREBEP determinan a través de la valoración de puestos de trabajo y su posterior aprobación, las retribuciones complementarias de todos los puestos de la entidad local, con los criterios fijados en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril.

²² Como referencia, el artículo 16 TREBEP relativo a la carrera horizontal y vertical, y la promoción interna vertical y horizontal.

- Si la formación de la RPT se encarga a una empresa/consultora externa especializada, se pueden incurrir en unos costes económicos elevados.
- En cambio, si la formación se realiza por personal interno de la Corporación, pueden existir ciertos intereses partidistas y clientelares bajo criterios poco objetivos para la creación de determinados puestos o incrementos injustificados de las retribuciones.
- En ocasiones, estos intereses partidistas y clientelares, o la falta de capacidad para su formación, retrasan su formación y aprobación e impiden su adaptabilidad a las necesidades cambiantes de la ciudadanía y de la demanda de nuevos servicios.
- En entidades locales de dimensiones más pequeñas, la imposibilidad en ocasiones de una estructura organizativa que permita la carrera profesional a través de la promoción interna provoca la creación injustificada de puestos singularizados que no llevan una correlación equivalente en responsabilidad y funciones, además de un incremento en el gasto municipal innecesario.
- Dado el carácter vivo y cambiante de las RPT, si no se actualizan y adaptan de acuerdo a la coyuntura y al entorno organizacional, no servirán para disponer del personal necesario que permita satisfacer las nuevas necesidades de los ciudadanos.

7. CONCLUSIONES.

- Existen diversos instrumentos fundamentales para la planificación y organización del personal de las entidades locales, como las plantillas municipales o las ofertas de empleo público, pero destacar las RPT como forma de organización de los puestos y de las personas que las ocupan y como instrumento principal de la planificación estratégica en materia de personal.

- Las RPT recogen el conjunto de puestos de trabajo de una Administración Pública, agrupados y ordenados en función de áreas, servicios y otras unidades organizativas, donde constan las principales características de los mismos, de acuerdo a la normativa básica aplicable y a lo que necesita cada entidad.
- Las RPT son consecuencia directa de las potestades de autoorganización y planificación de las entidades locales, por lo que su formación se adaptará a las necesidades de dichas entidades, con el único límite de lo marcado por la normativa básica de aplicación.
- Para la formación de la RPT, se deberá seguir un procedimiento previamente regulado, con trámites esenciales y preceptivos cuya omisión pueda ocasionar la nulidad de la misma, además de retrasos en su formación y aplicación posterior.
- Para que cualquier Administración Pública, incluida la local pueda conseguir sus objetivos, de acuerdo a su misión y visión, debe actuar con eficacia y eficiencia, a través de un diseño de puestos de trabajo idóneo y de los perfiles más adecuados para desempeñarlos.
- La implementación eficaz de esta herramienta conlleva la comunicación y trabajo continuo de la parte política de la entidad local y de los empleados públicos expertos en función pública, para que puedan hacer compatibles los intereses y servir de guía y retroalimentación en su formación, de acuerdo a la visión y misión de la entidad.
- Además de ser un instrumento obligatorio de acuerdo a la normativa básica, el éxito de su implementación en el largo plazo, depende de la adaptabilidad real que tenga de la entidad correspondiente de acuerdo al constante cambio de la coyuntura organizativa y de la justificación y motivación suficientes a efectos de impugnaciones.

- Es necesario prestar especial atención a las amenazas y debilidades de la ejecución y desarrollo de este instrumento, para evitar usos partidistas y poder subsanar deficiencias detectadas en su funcionamiento.

8. BIBLIOGRAFÍA.

Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de fecha 25 de abril de 2005.

ARROYO YANES, Luis Miguel. *Los instrumentos de gestión del empleo público*, INAP. Madrid: 2016.

BARRACHINA ANDRÉS, Ana María. *Todo Administración Local: Empleo Público*. Wolters Kluwer. Madrid: 2022.

CUENCA CERVERA, J. Javier, ANTÓN CRESPO, Pilar y FARIÑA GUILLÉN, Juan Fernando. *Planificación de recursos humanos en las Entidades Locales*. CEMCI publicaciones. Granada: 2018.

DE LA PEÑA GUTIÉRREZ, Rosa y LOSA MUÑIZ, Virginia. *Guía para la gestión de personal en la Administración Local*. COSITAL. 2021.

MATEU CERDÀ, Amparo y ORTIZ TORREMOCHA, Mila. *La gestión de las personas en los Ayuntamientos: instrumentos clásicos y “nuevas tendencias”*. Temas claves de personal en la Administración Local. Lefebvre el derecho, 1ª edición. Madrid: 2018.

MONEREO PÉREZ, José Luis, VILA TIERNO Francisco y otros. *Curso de derecho del empleo público*, Tecnos. Madrid: 2018. Temas claves de personal en la Administración Local. Lefebvre el derecho, 1ª edición. Madrid: 2016.

MORENO GARCÍA, Juan Ignacio. *Elaboración y aprobación de la relación de puestos de trabajo en la Administración Local*.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. *Derecho de la función pública*. Dykinson, S.L., 13ª edición. Madrid: 2021.

ROSAT ACED, Ignacio y otros. *Los recursos humanos en la Administración Local*. Tirant lo Blanc. Madrid: 2012.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho de la función pública*. Tecnos, 10ª edición. 2017.

VILLORIA MENDIETA, Manuel y DEL PINO MATUTE, Eloísa. *Dirección y Gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas*. Tecnos, 3 edición. Madrid: 2009.

MINUSVALÍA VS PLUSVALÍA MUNICIPAL

Patricia SÁNCHEZ MARTÍN

Secretaria-Interventora de la Administración Local

SUMARIO:

1. Introducción.
2. La declaración de inconstitucionalidad de la STC 59/2017
3. La declaración de inconstitucionalidad de la STC 126/2019
4. La declaración de inconstitucionalidad de la STC 182/2021
 - 4.1. Vacío normativo
 - 4.2. Efectos sobre las liquidaciones practicadas
5. Alcance de la inconstitucionalidad declarada en la STC 59/2017
6. Situación actual
7. Conclusiones
8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), comúnmente conocido como plusvalía, es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

El impuesto supone una fuente de ingresos municipales desde antes de la época constitucional. En concreto, el Estatuto Municipal de 9 de marzo de 1924, empezó a permitir la imposición municipal sobre el incremento de valor de los terrenos.

Actualmente, se encuentra regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), específicamente en los artículos 104 al 110.

A lo largo de los últimos años, se ha producido una oleada de críticas en relación con este impuesto. La crisis económica ha manifestado una pérdida de valor en inmuebles, lo que parecía poner entredicho la constitucionalidad del impuesto al gravar un incremento del valor patrimonial menor o incluso inexistente.

En el presente trabajo se hace un análisis de las consecuencias que han dado lugar a la legislación en vigor y los efectos sobre las autoliquidaciones y liquidaciones tributarias ya practicadas.

2. LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA STC 59/2017

El Tribunal Constitucional como órgano judicial encargado de velar por los principios constitucionales, tales como el principio de capacidad económica, justicia tributaria, igualdad, progresividad, no confiscatoriedad, entre otros, se ha visto obligado a dictaminar sobre la procedencia del impuesto.

La STC 59/2017, de 11 de mayo estimó la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4864-2016, declarando que los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4 del TRLRHL, son inconstitucionales y nulos, pero únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de **inexistencia** de incrementos de valor. La fórmula para determinar la existencia de un incremento susceptible de ser sometido a gravamen le corresponde al legislador, en su potestad de libertad de configuración normativa.

En consecuencia, el Tribunal Supremo se vio obligado a determinar el alcance de la inconstitucionalidad declarada en la STC 59/2017, emitiendo la STS 2499/2018 de fecha 09 de julio 2018. En ella, el Tribunal Supremo permite seguir gravando el aumento de valor, salvo prueba contrario por parte del sujeto pasivo del impuesto como sigue:

“1.- Corresponde al obligado tributario probar la inexistencia de incremento de valor del terreno onerosamente transmitido. Y este extremo, no solo se infiere con carácter general del artículo 105.1 LGT, conforme al cual "quien haga valer su derecho deberá probar los hechos constitutivos del mismo", sino que también, y en el ámbito concreto que nos ocupa, ha sido puesto de relieve por el Pleno del Tribunal Constitucional en el FJ 5 b) de la STC59/2017 (...)

2.- Para acreditar que no ha existido la plusvalía gravada por el IIVTNU podrá el sujeto pasivo (a) ofrecer cualquier principio de prueba, que al menos indiciariamente permita apreciarla, como es la diferencia entre el valor de adquisición y el de transmisión que se refleja en las correspondientes **escrituras públicas** [cuyo valor probatorio sería equivalente al que atribuimos a la autoliquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales en los fundamentos de derecho 3.4 de nuestras sentencias de 23 de mayo de 2018 (RRCA núms.1880/2017 y 4202/2017), de 5 de junio de 2018 (RRCA núms. 1881/2017 y 2867/2017) y de 13 de junio de 2018 (RCA núm. 2232/2017)]; (b) **optar por una prueba pericial** que confirme tales indicios; o, en fin, (c) **emplear cualquier otro medio probatorio ex artículo 106.1 LGT** que ponga de manifiesto el decremento de valor del terreno transmitido y la consiguiente improcedencia de girar liquidación por el IIVTNU. Precisamente-nos interesa subrayarlo-, fue la diferencia entre el precio de adquisición y el de transmisión de los terrenos transmitidos la prueba tenida en cuenta por el Tribunal Constitucional en la STC 59/2017 para asumir -sino poner reparo alguno- que, en los supuestos de hecho examinados por el órgano judicial que planteó la cuestión de inconstitucionalidad, existía una minusvalía.

3.- Aportada -según hemos dicho, por cualquier medio- por el obligado tributario la prueba de que el terreno no ha aumentado de valor, deberá ser la Administración la que pruebe en contra de dichas pretensiones para poder aplicar los preceptos del TRLHL que el fallo de la STC 59/2017 ha dejado en vigor en caso de plusvalía...”

Por alusiones el artículo 106.1 de la LGT dispone: “En los procedimientos tributarios serán de aplicación las normas que sobre medios y valoración de prueba se

contienen en el Código Civil y en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, salvo que la ley establezca otra cosa.”

3. LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA STC 126/2019

La STC 126/2019, de 31 de octubre declaró la inconstitucionalidad del artículo 107.4 TRLRHL en los términos previstos en el FJ 5, esto es, “...por vulnerar el principio de capacidad económica y la prohibición de confiscatoriedad, uno y otra consagrados en el art. 31.1 CE, en aquellos supuestos en los que la cuota a pagar es superior al incremento patrimonial obtenido por el contribuyente...”.

Respecto al alcance de la declaración institucional añade: “...únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma, y no haber recaído todavía en ellas una resolución administrativa o judicial firme.”

Adicionalmente, reitera la necesidad de la prueba. Por lo que, el tribunal supremo sigue creando jurisprudencia en ese sentido.

Así, la STS 4098/2019 de fecha 19 de diciembre 2019 acredita el procedimiento para hacer valer la prueba: “Y para acreditar la existencia o no de esa plusvalía real -ya lo hemos dicho también- tanto el contribuyente como la Administración habrán de acudir a los medios de prueba y, más genéricamente, a las reglas generales que en relación con la prueba se contienen en la Sección 2ª del Capítulo II del Título III de la LGT (artículos 105 y siguientes).”

Posteriormente, la STS 3724/2020 de fecha 10 de noviembre de 2020 detalla el procedimiento como sigue: “Respecto de la carga de la prueba sobre la inexistencia de plusvalía, hemos afirmado en las sentencias citadas -y en numerosos pronunciamientos posteriores- lo siguiente:

(i) *Que "corresponde al obligado tributario probar la inexistencia de incremento de valor del terreno onerosamente transmitido".*

(ii) *Que "para acreditar que no ha existido la plusvalía gravada por el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana podrá el sujeto pasivo ofrecer cualquier principio de prueba que, al menos indiciariamente, permita apreciarla, como es la diferencia entre el valor de adquisición y el de transmisión que se refleja en las correspondientes escrituras públicas, o bien optar por una prueba pericial que confirme tales indicios o, en fin, emplear cualquier otro medio probatorio que ponga de manifiesto el decremento de valor del terreno transmitido y la consiguiente improcedencia de girar liquidación" y*

(iii) *Que "aportada por el obligado tributario la prueba de que el terreno no ha aumentado de valor, deberá ser la Administración la que pruebe en contra de dichas pretensiones para poder aplicar los preceptos del TRLHL que el fallo de la STC 59/2017 ha dejado en vigor en caso de plusvalía, en el bien entendido de que contra el resultado de la valoración de la prueba efectuada por la Administración en el seno del procedimiento tributario correspondiente, el obligado tributario dispondrá de los medios de defensa que se le reconocen en vía administrativa y, posteriormente, en sede judicial"*

4. LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA STC 182/2021

Posteriormente, la STC 182/2021 de 26 de octubre de 2021¹ declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1 segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 del TRLRHL, en los términos previstos en el fundamento jurídico 6, afectando por lo tanto a las normas de determinación de la base imponible del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), considerándolas contrarias al principio de capacidad económica recogido en el artículo 31 de la Constitución y por lo tanto nulas, debido, fundamentalmente, al hecho de que dicha

¹ Rec. 4433/2020

base imponible estaba constituida por el incremento de valor catastral de los terrenos puesto de manifiesto en el momento de la transmisión y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años, dando por sentado que a lo largo del periodo de generación se había producido una ganancia patrimonial para el contribuyente.

Los efectos de dicha declaración de inconstitucionalidad fueron:

4.1. Vacío normativo

La propia STC 182/2021 deja claro que: *“la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 TRLHL supone su expulsión del ordenamiento jurídico, dejando un vacío normativo sobre la determinación de la base imponible...”*

Esto tiene como consecuencia el impedimento de la liquidación, comprobación, recaudación y revisión de este tributo local, y, por tanto, su exigibilidad por parte de la Administración Local.

Correspondía al legislador estatal realizar las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto para adecuarlo a las exigencias puestas de manifiesto en todos los pronunciamientos constitucionales.

Derivado de lo anterior, se produjo la aprobación del Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el TRLRHL, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, publicado en el BOE de 9 de noviembre de 2021.

El Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, pretende determinar un cálculo de la base imponible que permita garantizar a los contribuyentes optar por el método que resulte más ventajoso:

1.^a Se podrá calcular mediante el valor catastral en el momento de la transmisión, multiplicándolo por los coeficientes que apruebe los Ayuntamientos. Dichos coeficientes se aplicarán dentro de los límites señalados en la norma y en

función del número de años transcurridos desde la adquisición del inmueble. Esta fórmula de cálculo ha pasado a denominarse “método objetivo” y será éste el que la Administración aplique de oficio.

2.^a La otra opción consistirá en valorar la diferencia entre el valor del terreno en el momento de adquisición y el de transmisión. Esta fórmula de cálculo se denomina “método real”.

Deberá ser el contribuyente el que acredite que la plusvalía calculada mediante el “método real” es inferior a la calculada mediante el “método objetivo” para que se le practique la liquidación tributaria bajo dicho método.

Por otra parte, en caso de no haberse producido una ganancia por la transmisión del inmueble, el contribuyente también debe probarlo para quedar exento de pagar el tributo conforme marca la nueva redacción del artículo 104.5 TRLRHL.

Los medios a disposición del contribuyente para la acreditación de dichos hechos son la aportación de los títulos de transmisión y adquisición, tal y como establece el apartado 5 del artículo 104 del TRLRHL con esta nueva redacción.

La norma permite a los Ayuntamientos comprobar estos cálculos para evitar errores o fraudes.

De conformidad con la disposición transitoria única del Real Decreto Ley 26/2021 los ayuntamientos tenían el plazo de seis meses desde la entrada en vigor para adaptar la ordenanza fiscal reguladora del impuesto a la nueva normativa. No obstante, hasta que entre en vigor la modificación, resultaría de aplicación lo dispuesto en este real decreto-ley.

Al respecto la STSJ M 464/2024 señala en relación con los efectos de adaptar la ordenanza con posterioridad al 9 de mayo de 2022: “...El incumplimiento en el plazo en ningún caso lleva aparejada la imposibilidad de dictar la Ordenanza a futuro, máxime cuando los Ayuntamientos tienen atribuida por Ley la posibilidad de establecimiento de

exacción de dicho Impuesto. Las causas de nulidad de pleno derecho legales no recogen tal motivo, ni tampoco la citada Disposición Transitoria Única lo establece. Por todo lo anterior procede desestimar el recurso (contra la ordenanza reguladora del impuesto)”

4.2. Efectos sobre las liquidaciones practicadas

Para los casos dados con anterioridad a la declaración de inconstitucionalidad, es decir, antes del 25 de octubre de 2021 – inclusive-, la propia STC 182/2021, de 26 de octubre de 2021, señala: “...**no pueden considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la presente sentencia aquellas obligaciones tributarias devengadas por este impuesto que, a la fecha de dictarse la misma, hayan sido decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada o mediante resolución administrativa firme.** A estos exclusivos efectos, tendrán también la consideración de situaciones consolidadas (i) las liquidaciones provisionales o definitivas que no hayan sido impugnadas a la fecha de dictar se esta sentencia y (ii) las autoliquidaciones cuya rectificación no haya sido solicitada ex art. 120.3 LGT a dicha fecha.”

En consecuencia, de acuerdo con la STS 3168/2022, de 26 de julio aclara expresamente la situación de una liquidación tributaria practicada e impugnada con anterioridad a la declaración constitucional como sigue: “...*debemos declarar, como doctrina de interés casacional que, en un caso como el examinado, en que la liquidación tributaria ha sido impugnada tempestivamente, no cabe calificar de una situación consolidada que impida la aplicación de los efectos declarados en la STC 182/2021, de 26 de octubre, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 TRLHL. Es por ello que la liquidación tributaria por Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana impugnada es inválida y carente de eficacia por la inconstitucionalidad de sus normas legales de cobertura...*”

Posteriormente, en los devengos producidos durante el plazo que transcurre desde la declaración de inconstitucionalidad², y antes de la aprobación del nuevo método de cálculo instaurado por el Real Decreto-ley 26/2021³, el impuesto no será exigible.

Por último, a partir del 10 de noviembre -inclusive- de 2021, y en tanto se produjera la adaptación de la Ordenanza municipal del impuesto a la nueva regulación, era posible liquidar el impuesto en conformidad con el Real Decreto-ley 26/2021, por cuanto ya había entrado en vigor dicha norma.

5. ALCANCE DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DECLARADA EN LA STC 59/2017

Posteriormente, la STC 108/2022, de 26 de septiembre, sienta las bases con respecto al alcance de la inconstitucionalidad declarada en la STC 59/2017 respecto de los art. 107.1. 107.2 a) y 110.4 del TRLHL, así como las posibles vías de revisión de los actos dictados al amparo de una norma declarada inconstitucional y nula.

El supuesto se plantea ante una solicitud de rectificación de autoliquidación planteada con apoyo en la STC 59/2017.

La declaración de inconstitucionalidad de la STC 59/2017 no introducía limitaciones sobre el alcance de la nulidad en las situaciones consolidadas. El régimen de situaciones jurídicas consolidadas no abarcaría más que las que proclama explícitamente el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, esto es, los casos resueltos por sentencias firmes con fuerza de cosa juzgada en las que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales. Por lo que, el Tribunal en esta última sentencia permite a los obligados tributarios a instar la devolución de las cantidades ingresadas indebidamente por medio de los instrumentos

² 26 de octubre de 2021

³ 9 de noviembre de 2021

legalmente previstos para la revisión de los actos de naturaleza tributaria en los casos de inexistencia de incremento de valor.

Así, la STC 108/2022 recuerda los **cauces de revisión** con distinción entre autoliquidaciones y liquidaciones tributarias: “*Cuando se declara la inconstitucionalidad y nulidad de una disposición legal, «el respeto a la Constitución debe regir en todo momento» (STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 4), «lo que presupone la existencia de cauces de revisión» para lograr eliminar, en atención a lo querido por el art. 40.1 LOTC, todo efecto de la norma declarada inconstitucional....A tal fin, los medios de revisión de los actos de aplicación de los tributos legalmente previstos en nuestro ordenamiento tributario de cara a la obtención de la devolución de las cantidades indebidamente ingresadas varían según se trate de **autoliquidaciones** (de los obligados tributarios) o de **liquidaciones** (de la administración tributaria): en el **primer supuesto**, podrá hacerse a través de los procedimientos especiales de revisión, concretamente, del de devolución de ingresos indebidos [arts. 32, 120.3 y 221.4, todos ellos de la LGT, y 14.1 a) TRLHL], que se podrá obtener «[e]n un procedimiento de rectificación de autoliquidación a instancia del obligado tributario» [art. 15.1 e) del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, en materia de revisión en vía administrativa]; en el **segundo supuesto**, podrá llevarse a efecto, si los actos no fuesen firmes, mediante el recurso de reposición (art. 223.1 LGT) y la reclamación económico-administrativa (arts. 226 y 235.1 LGT), salvo en materia de tributos locales (aunque la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, previó la existencia de un órgano especializado para el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos tributarios de competencia local, solo es de aplicación a los que tengan la consideración de «municipios de gran población»); y si fuesen firmes, a través de los procedimientos especiales de revisión, concretamente, mediante la revisión de actos nulos (art. 217 LGT) o la revocación de actos anulables (art. 219 LGT).”*

Esta sentencia entra en contradicción con la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo, ya que hasta ahora había declarado que no era posible estimar la existencia de nulidad de pleno derecho en las liquidaciones tributarias firmes y consentidas del IIVTNU como consecuencia de la STC 59/2017.

Más tarde, el Tribunal Supremo se le presenta la oportunidad de modificar su propia jurisprudencia para adaptarla al último pronunciamiento constitucional.

En concreto, la STS 941/2024, de 28 de febrero de 2024⁴ señala: *“Todo ello nos lleva a establecer como doctrina jurisprudencial, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos, que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1 y 107.2.a) y 110.4 de la LHL, efectuada por la STC 59/2017, de 11 de mayo, traslada los efectos de nulidad de estas normas inconstitucionales a las liquidaciones tributarias firmes por Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana que, con aplicación de dichas normas inconstitucionales, hubieran determinado una ficticia manifestación de capacidad económica, y sometido a gravamen transmisiones de inmuebles en las que no existió incremento del valor de los terrenos, con vulneración del principio de capacidad económica y prohibición de confiscatoriedad proclamados en el artículo 31.1 CE. Estas liquidaciones firmes pueden ser objeto de revisión de oficio a través del procedimiento previsto en el artículo 217 Ley General Tributaria, por resultar de aplicación el apartado g) del apartado 1, en relación con lo dispuesto en los artículos 161.1.a) y 164.1 CE y 39.1 y 40.1 LOTC, todo ello con los límites previstos en los artículos 164.1 CE y 40.1 LOTC, que impiden revisar los procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las normas declaradas inconstitucionales.”*

Por lo que, ante este último pronunciamiento constitucional, el Tribunal Supremo afirma que el art. 217.1.g) de la LGT sí permite la revisión de oficio de estas liquidaciones firmes en casos de inexistencia de incremento de valor de los terrenos, ya

⁴ Nº Recurso 199/2023

que, aunque la redacción de la LGT no es explícita en acoger estos casos como supuestos de nulidad de pleno derecho, la propia Constitución Española y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permiten calificar de nulas estas liquidaciones, y que este conjunto de normas habilitan para acudir a la revisión de oficio y solicitar de los ayuntamientos la devolución del importe abonado por tales liquidaciones, con los intereses correspondientes.

Aunque el procedimiento de declaración de nulidad de pleno derecho no está sujeto a prescripción alguna, el Tribunal Supremo parece dejar abierto el régimen temporal al establecer que “*deberá ponderarse el tiempo transcurrido desde que se produjo el ingreso de la cantidad liquidada por el acto nulo de pleno derecho hasta que se insta la revisión*”.

6. SITUACIÓN ACTUAL

La STC 17/2023 de 9 de marzo de 2023⁵ declara la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 26/2021 para adaptar la normativa a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como sigue:

“...Atendiendo a la posición del IIVTNU en el sistema tributario español, el Tribunal señala que la regulación impugnada, aunque modifique la base imponible de este impuesto local, no ha alterado sustancialmente la posición de los obligados a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario, de manera que no ha afectado a la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (Const art.31.1).”

Por tanto, procede desestimar la impugnación del RDL 26/2021 al no apreciarse vulneración de los límites materiales que la Const art.86.1 (en relación con la Const art.31.1) establece para la utilización del decreto-ley en materia tributaria.

⁵ Rec. 735-2022

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, desestima el recurso de inconstitucionalidad.”

En consecuencia, las modificaciones de las ordenanzas fiscales realizadas para adaptarlas a Real Decreto-Ley 26/2021 son plenamente válidas, así como las liquidaciones y autoliquidaciones tributarias del impuesto realizadas para devengos producidos a partir del 10 de noviembre 2021, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley 26/2021 que se ajusten a lo dispuesto en esta norma.

7. CONCLUSIONES

En resumen, en los últimos años la exigencia del impuesto ha sido controvertida, por cuanto se presentaban situaciones en las cuales existía minusvalía o inexistencia de incremento de valor en la transmisión del bien inmueble.

La intervención del Tribunal Constitucional ha sido la clave para regularizar la situación, pues ha propiciado la modificación legislativa que se encuentra en vigor.

No obstante, existen cuestiones que se han quedado pendientes de resolver como la concreción del límite temporal que entiende el Tribunal Supremo que debe tomarse en consideración desde que se produjo el ingreso de la cantidad liquidada por el acto nulo de pleno derecho hasta que se insta la revisión de oficio; la dificultad que despierta la consideración de los valores de referencia para el cálculo de la base imponible; entre otras cuestiones que deberá concretar la jurisprudencia que surja en el futuro.

8. BIBLIOGRAFÍA

GALILEA CLAVIJO, John; DÍAZ-MORO, Mariana; ARIAS PLAZA, Rocío: “El Tribunal Supremo avala la nulidad de liquidaciones firmes de plusvalía municipal cuando no existió incremento del valor del terreno” *Diario LA LEY*, N° 10472, Sección Comentarios de jurisprudencia, 22 de Marzo de 2024.

GOLLONET TERUEL, LUIS ÁNGEL Y PÉREZ-PIAYA MORENO, CRISTINA, “El Impuesto sobre el incremento de valor de terrenos de naturaleza urbana tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017 y la Sentencia del Tribunal Supremo 1163/2018” *Revista digital CEMCI, n° 38 de abril a junio de 2018.*

MARÍN-BARNUEVO FABO, DIEGO, “La plusvalía municipal en el año 2024” *Revista Cuadernos de Derecho Local de la Fundación Democracia y Gobierno Local, n° 64.*

MONTSERRAT CAO, PABLO, “La opción tributaria y el nuevo régimen de determinación de la base imponible del IIVTNU en el TRLRHL”, *TRIBUTUS, Revista de la Agencia tributaria de Madrid, n°4 abril 2024*

MORENO SERRANO, BEATRIZ, “El Tribunal Supremo se pronuncia en relación con la revisión de liquidaciones firmes del IIVTNU”, *El Consultor de los Ayuntamientos, N° 5, Sección Cajón tributario, Mayo 2020, pág. 44,*

MORENO SERRANO, BEATRIZ, “Reforma exprés de la «plusvalía»”, *El Consultor de los Ayuntamientos, N° 1, Sección Cajón tributario, Enero 2022, pág. 36.*

MORENO SERRANO, BEATRIZ, “Las liquidaciones firmes del IIVTNU en las que no ha habido ningún incremento de valor del terreno son nulas de pleno derecho” *El Consultor de los Ayuntamientos, 5 de Marzo de 2024.*